

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Marseille le 10 juillet 2002

Référence à rappeler :

Gref / PC / jl / n° 1474

Lettre recommandée avec AR n° 7711 2840 1 fr

Monsieur le maire,

Par courrier du 24 mai 2002, je vous ai adressé, ainsi qu'à MM. Robert Honde et Louis Raffali pour les périodes les concernant, le rapport d'observations définitives sur la gestion de la commune de MANOSQUE au cours des années 1992 à 2001, arrêté par la chambre lors de sa séance du 4 avril 2002.

En application des dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, dans sa rédaction issue de la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001, je vous invitais, dans un délai d'un mois suivant cette réception, à me transmettre votre réponse écrite.

Vous voudrez bien trouver sous ce pli le rapport d'observations définitives, auquel sont jointes les réponses adressées dans le délai précité. Celui-ci devra être communiqué par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion ; il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Je vous serais obligé de bien vouloir aviser le greffe de la chambre de la date de cette réunion, à partir de laquelle ce rapport deviendra communicable aux tiers.

Je vous prie de croire, Monsieur le maire, à l'expression de ma considération distinguée.

Le président,

Alain PICHON

Monsieur Jeanmet-Péralta

Maire

Hôtel de ville

04101 MANOSQUE

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

2ème section

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION

DE LA COMMUNE DE MANOSQUE

(Alpes de Haute-Provence)

Années 1992 à 2001

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Manosque à partir de l'année 1992 qui a été confié à M. Maccury, conseiller. Par lettre en date du 14 septembre 2000, le président de la chambre en a informé M. Robert Honde, maire en fonctions au début du contrôle, ainsi que M. Bernard Jeanmet-Péralta, lorsque celui-ci est devenu maire en mars 2001. Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 31 mai 2001 avec M. Jeanmet-Péralta et Honde, et le 5 juin 2001 avec M. Louis Raffali, maire jusqu'en mars 1995, et le rapporteur.

Lors de sa séance du 4 avril 2002, la chambre, a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 1992 à 2001. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Jeanmet-Péralta, et, pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. Seul M. Jeanmet-Péralta a répondu..

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre, 2ème section, a arrêté, le 4 avril 2002, le présent rapport d'observations définitives dans la composition suivante : M. Fabre, président de section, Mme Tessaro, conseillère, et M. Maccury, conseiller-rapporteur..

Le rapport a été communiqué au maire en fonctions et, pour la partie les concernant, à ses prédécesseurs en fonctions au cours de la période examinée. Ce rapport, auquel seront jointes

les réponses qui engagent leur seule responsabilité, devra être communiqué par le maire à son 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 commune de Manosque est une ville moyenne d'environ 20 000 habitants

(20 309 h en 1999). Depuis 1975, sa croissance démographique a été faible ; au doublement de la population des années soixante a, en effet, succédé une période de quasi stagnation de la population. Manosque reste cependant la ville la plus peuplée du département représentant près du quart de la population de l'arrondissement de Forcalquier (75 739 h), et environ quinze pour cent de la population des Alpes de Haute Provence (139 561 h).

A ces premières limites structurelles apportées par la taille de la ville, s'ajoute l'incidence d'un profil démographique particulier. Selon les dernières statistiques de l'INSEE, Manosque compte en effet globalement moins de jeunes (23,8 %) et plus de personnes âgées (25,6 %) que des villes qui lui seraient comparables où ces proportions sont, en moyenne, de 24,6 % et 25,6 %. Cette situation agit sur le développement de la ville comme une source supplémentaire de difficultés dans la mesure où il doit être fait face à une richesse fiscale en diminution à des besoins en biens collectifs croissants, à l'inverse, en raison des caractéristiques démographiques de la population.

Sur le plan socio-économique, Manosque est une ville-centre. En termes d'activités et d'emplois, elle ne tire que des retombées limitées d'une localisation relativement favorable(1). Elle connaît ainsi un taux de chômage supérieur à la moyenne départementale : 16,5 % contre 13,6 % (chiffres 1999) ; la commune est, en outre, confrontée à une forte demande de logements sociaux pour lesquels 400 demandes sont en attente.

En 1994-1995, la chambre avait procédé à un premier examen de la gestion. Ce contrôle avait mis en exergue les difficultés de la situation financière de 1992, en insistant particulièrement sur le niveau élevé de la dette et de la fiscalité. Les observations avaient, en outre, porté sur les faiblesses économiques et juridiques des externalisations pratiquées, notamment pour la gestion du stationnement par la Société d'économie mixte Durance-Verdon, anciennement Société d'économie mixte d'aménagement de gestion et d'équipement de Manosque. En définitive, la chambre avait constaté que Manosque était une ville aux finances fortement affaiblies. Dans le présent examen de la gestion, la chambre a concentré, à nouveau, ses analyses sur la situation budgétaire apparue si fortement obérée dix ans plus tôt. Puis, elle a examiné la contribution des principaux services municipaux (finances, administration des marchés, personnel) à l'objectif considérée par tous, maire, préfet, chambre, comme indispensable au rétablissement des marges

de manœuvre budgétaire, à savoir la maîtrise des charges de fonctionnement et d'investissement.

## 1. L'analyse financière des comptes (1993-2000)

L'analyse de la situation financière a été effectuée à partir des comptes consolidés, c'est-à-dire du compte principal de la ville agrégé avec les comptes annexes de l'eau et de l'assainissement. L'étude a été construite sur l'analyse de la section de fonctionnement et de la fiscalité, d'une part, et du profil de la section d'investissement et de l'endettement, de l'autre ; afin d'aboutir in fine à une appréciation critique des marges budgétaires de la commune en fin de période sous revue.

Pour la clarté de la présentation, deux précautions ont été prises. Les chiffres ont été arrondis ou affinés à partir de la comptabilité du receveur municipal. Dans les tableaux figurant au rapport, pour la même raison, le franc a été conservé comme unité monétaire, et seules les sommes significatives ont été converties en euros.

### 1-1 Les dépenses de fonctionnement

La commune de Manosque dispose d'un budget total d'environ 35 Millions d'euros (230 MF) dont environ 60 % sont consacrés au fonctionnement.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des dépenses depuis 1993 ; il permet de dégager trois caractéristiques principales de la dépense locale durant cette période.

en millions de francs

Pa200701

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Charges générales	52	52	44	45	35	39	38	43
Charges de personnel	52	54	59	61	62	65	70	73
Autres charges	31	30	37	23	27	25	31	27
dont subventions (cpte 657)	10	11	12	13	16	16	16	16
Gestion des services	135	136	140	129	124	133	139	143
Charges financières	30	29	25	25	21	19	17	16
Dépenses réelles	165	165	165	162 <sup>2</sup>	145 <sup>2</sup>	153 <sup>2</sup>	159 <sup>2</sup>	161 <sup>2</sup>

#### 1-1-1- Des dépenses élevées mais ne progressant plus

Les dépenses de gestion des services (charges courantes) ont été, en moyenne, de 1993 à 2000, de 20,6 Millions d'euros (135 MF), soit très exactement le niveau de dépense constaté en 1993. Cette stagnation des dépenses a reposé sur une baisse significative des charges générales (52 MF en 1993 ; 43 MF en 2000) et des charges financières (30 MF en 1993 ; 16 MF en 2000). A l'inverse, les dépenses de personnel ont connu une hausse sensible : 10 MF de plus qu'en 1993 (52 MF).

Au final, ces évolutions opposées ont abouti au maintien des dépenses de fonctionnement à un niveau plus élevé que dans des villes comparables : 8 000 F par habitant contre environ 6 700 F.

### 1-1-2- DES DEPENSES PEU FLEXIBLES

Durant toute la période, la chambre a constaté que le manque de flexibilité des charges a été particulièrement marqué. Afin d'évaluer celle-ci, le réseau du Trésor public calcule périodiquement un indicateur de la rigidité des charges. Ce ratio est égal au quotient du total des charges de personnel et de l'annuité de dette par les produits de fonctionnement. Sous cette forme, il représente la part des produits de fonctionnement devant nécessairement être consacrée à la couverture des dépenses obligatoires figurant au numérateur. Par complément à 1, il donne aussi une indication des marges disponibles pour le financement des charges générales et l'épargne.

Depuis 1993, l'évolution de ce rapport montre combien la rigidité des charges a été et reste forte et constante.

en millions de francs

Pa200702

	1993	1996	1998	2000
Charge personnel (1)	52	59	65	73
Annuité (2)	52	49	41	44
Intérêt (3)	30	25	19	16
Produits fonct. (4)	141	172	181	190
Ratio 1+2/4	0,74	0,62	0,58	0,61

Pour les villes comparables (20 000 h), un ratio supérieur à 0,58 est considéré comme un signal d'alerte. Or, durant toute la période sous revue, malgré une sensible amélioration depuis 1993 (-0,13), la rigidité des charges est restée très au-dessus. Ce niveau élevé, encore constaté en fin de période, atteste de la difficulté dans laquelle se trouve la ville pour supporter une aussi forte annuité de dette par rapport à ses recettes de fonctionnement.

### 1-1-3- DES SUBVENTIONS EN CONSTANTE PROGRESSION DEPUIS 1997

Dans ce contexte général de freinage des dépenses, la chambre a noté que les montants consacrés aux subventions ont globalement progressé. A cet égard, deux périodes sont à distinguer. De 1993 à 1996, la moyenne de la dépense était de 12 MF. Depuis 1997, le montant des subventions est passé à 16 MF, en raison, a-t-il été indiqué, d'un recours plus accusé aux associations para municipales, considérées, comme des partenaires privilégiés de l'action municipale.

Toutefois sur la période, la progression des dépenses de gestion, à l'exception des dépenses de personnel, a été limitée à 17 % ce qui a permis une légère amélioration de la situation des

comptes de la commune en raison d'une augmentation supérieure des recettes.

## 1-2- Les recettes de fonctionnement

Comme retracé dans le tableau ci-après, entre 1993 et 2000, la progression des recettes, 34 % en francs courants, est imputable principalement à l'augmentation des produits de la fiscalité (35 %), mais aussi à la forte hausse des recettes provenant des dotations et participations (108 %).

en millions de francs

Pa200703

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Fiscalité	90	101	109	120	124	126	122	122
Dotations, participations, subventions	24	25	26	28	36	37	45	50
Autres(exploitation, divers)								
Gestion des services	26	27	29	23	11	16	16	16
Produits financiers ou exceptionnels	140	153	164	171	171	179	183	188
Recettes réelles	1	1	1	1	2	2	2	2
	141	154	165	172	173	181	185	190

Pour rendre compte de l'évolution de la fiscalité, il convient, à titre principal, de considérer à la fois le niveau des taux de fiscalité directe, et l'évolution des bases sur lesquelles sont assis ces impôts. D'autant qu'à Manosque, la fiscalité directe est déterminante car elle représente 90 % des produits fiscaux de la commune.

### 1-2-1- LA PROGRESSION DES RECETTES DE LA FISCALITE DIRECTE SE HEURTE DESORMAIS AU NIVEAU ELEVE DES TAUX

D'une manière générale, la ressource fiscale dépend de l'évolution des bases et de la politique fiscale suivie par la municipalité (taux, exonérations, abattements). La ventilation de la ressource fiscale directe entre les quatre taxes locales depuis 1993 est décrite ci-après :

en millions de francs

Pa200704

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TH	13	15	18	16	17	18	18	18
FNB	1	1	1	1	1	1	1	1
FB	25	29	30	34	35	35	37	37
TP	37	41	47	51	56	56	56	54
Total	76	86	97	102	108	100	112	110

Cette évolution fait apparaître l'importance de la taxe professionnelle dans les produits fiscaux.

Son produit, sous l'effet des implantations d'activités liées à la politique de développement économique de la période précédente a augmenté de 5 MF entre 1993 et 1995, date à partir de laquelle il n'a plus progressé. En 2000, la moitié des ressources fiscales directes provient de la taxe professionnelle (56 MF sur 112 MF), alors que la part du foncier bâti (37 MF) est resté stable à environ un tiers du total. La taxe d'habitation, quant à elle, a légèrement régressé en valeur relative : 16 % du total contre 18 % en 1993, alors qu'en valeur absolue, elle a augmenté en francs courants de 5 MF.

En définitive, le poids de la taxe professionnelle s'est accru de deux points alors qu'à l'inverse, la taxe d'habitation en a perdu deux. Les deux tableaux suivants décrivent l'évolution des bases et des éléments de la politique fiscale locale (taux, exonérations) depuis 1993.

Les bases fiscales

en millions de francs

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TH	83	89	92	95	97	102	102	101
TF	102	113	117	120	124	126	131	134
TFNB	2	2	2	2	2	2	2	2
TP	189	206	230	236	260	260	262	249 <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Suppression progressive de la part des salaires (compensation par l'Etat)

Au vu de ces chiffres, la chambre a relevé que la progression de la valeur des bases est

relativement faible bien qu'étant de 11,59 Millions d'euros (76 MF) en 6 ans, en francs courants. La base de la taxe professionnelle a, pour sa part, progressé de 33 MF en 6 ans. Mais depuis 1997, les bases fiscales de Manosque semblent avoir atteint un plateau sous l'effet conjugué de facteurs économiques (la croissance) et législatifs (la modification des assiettes, les exonérations, les dégrèvements), auxquels s'est ajouté l'effet propre des décisions locales au titre des abattements et des aides fiscales à l'installation.

## Les taux d'imposition

en millions de francs

Pa200706

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TH	15,08	16,8	16,8	17,4	17,4	17,4	17,4	17,4
TF	23,25	25,85	25,85	27,96	27,96	27,96	27,96	27,96
TFNB	65,00	65,00	65,00	65,00	65,00	65,00	65,00	65,00
TP	18,69	20,74	20,74	21,48	21,48	21,48	21,48	21,48

Sur le plan de l'évolution des taux, deux périodes s'opposent : une période de hausse modérée des taux (taxe d'habitation et taxe professionnelle) : 2 points entre 1993 et 1995 ; et une période de stabilité des taux depuis 1996. Mais, dans les deux cas, le plus remarquable est, à notre estime, que les taux pratiqués soient restés en moyenne 5 à 8 points au-dessus des taux moyens départementaux et nationaux. Ainsi, l'écart de taux se situait en fin de période pour la taxe d'habitation à environ 4 points au-dessus du taux moyen national (13,54 % en 1999), et à 7 points de la moyenne départementale (10,44 %) ; pour la taxe professionnelle, l'écart était de 7 points au-dessus des deux niveaux (14,86 %)

Le coefficient de mobilisation fiscale, rapport entre le produit des impôts locaux et le produit obtenu par l'application des taux moyens nationaux aux bases d'imposition d'une collectivité mesure la pression fiscale. Pour se situer dans la moyenne nationale, le coefficient doit être égal à 1. Or, il est, à Manosque, largement supérieur, et ce depuis 1993 ; en fin de période sous-revue, il dépassait 1,48 démontrant ainsi la persistance d'une fiscalité élevée.

## 1-2-2- LA FISCALITE INDIRECTE A APPORTE UNE CONTRIBUTION MODESTE MAIS CROISSANTE AUX RECETTES

La fiscalité indirecte n'a représenté, en moyenne, que 10 % des produits fiscaux. Parmi les taxes perçues, la taxe sur l'électricité (2 MF), les droits de mutation (1,5 MF) et les licences sur les débits de boisson (0,2 MF) ont fourni, en 2000, l'essentiel, en légère mais constante progression depuis 1993. Le niveau élevé des taux d'imposition directe existant en début de période a rendu particulièrement difficile toute progression de la recette fiscale sans nouvelle expansion des

bases.

Dans les comptes de la commune, l'expansion de la part prise par les dotations de l'Etat dans les ressources locales est venue quelque peu atténuer les effets de l'absence de réelle marge fiscale.

### 1-2-3- UNE CONTRIBUTION CROISSANTE DES DOTATIONS ET DES PRODUITS DU DOMAINE

Les dotations sont en forte progression puisqu'elles ont doublé depuis 1993. En fin de période, elles représentent environ 45 MF, soit 40 % de la fiscalité locale. Ainsi, a-t-il été observé, que les dotations de l'Etat ont compensé les moindres rentrées fiscales entraînées par les modifications législatives de l'assiette (notamment récemment pour la taxe professionnelle).

En revanche, les produits du domaine sont marqués par une grande stabilité. Ils ont représenté continûment environ 6 à 7 MF. Toutefois, la modération observée dans la fixation des tarifs municipaux (en général, une augmentation annuelle de 2 %) par rapport à la croissance tendancielle des coût des services, laisse disponible, selon la chambre, des recettes potentielles.

1-3- Une faible épargne brute (ou de gestion) n'a pu être dégagée qu'à partir de 1996

L'évolution des recettes et des dépenses de fonctionnement a finalement permis le rétablissement d'une épargne de gestion qui restait, en 2000, encore d'un niveau insuffisant.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des agrégats depuis 1993 :

en millions de francs

Pa200707

	93	94	95	96	97	98	99	2000
Recettes	141	154	165	172	173	181	185	190
Dépenses	165	165	165	162	145	153	159	161
Epargne brute	-24	-11	0	+10	+28	+28	+32	+29

La chambre a relevé d'une part, que les difficultés budgétaires constatées avant 1992 se sont prolongées jusqu'en 1995 / 1996 et d'autre part, que l'épargne brute ne s'est progressivement reconstituée que lorsque l'effet de la baisse des charges d'intérêt s'est fait particulièrement sentir.

En fin de période, la contribution de l'épargne à la capacité de financement s'établissait aux alentours de 4,6 millions d'euros (30 MF), laissant disponibles, une fois, l'amortissement du capital de la dette acquitté, de 150 000 à 600 000 euros (de un à quatre millions de francs). L'épargne nette, mesure habituelle de cette capacité, en 2000, ne dépassait pas 1 MF, après avoir été

maintes fois négative depuis 1993.

Le rétablissement de l'épargne brute, bien que fragile, est néanmoins réel. Mais, la situation de l'épargne nette rend compte d'une situation budgétaire encore préoccupante dans laquelle le poids de la dette joue un rôle premier et déterminant. Cette situation difficile n'a pas manqué de développer des effets limitatifs sur la section d'investissement.

#### 1-4- La section d'investissement et le financement des équipements

##### 1-4-1- LES RESSOURCES D'EMPRUNTS ONT ETE LIMITEES PAR LES CONTRAINTES BUDGETAIRES

En 1993, le remboursement de la dette était, en forçant un peu le trait, le premier poste budgétaire de la commune . Le remboursement des emprunts pesait à peu près le même poids que les charges de personnel ou les charges générales : 52 MF. Cette situation de fort endettement était le résultat des lourds emprunts contractés durant la période 1989-1992, dont les effets inhibiteurs ont été relevés dans la précédente lettre d'observations de la CRC en 1995. Le stock de dette s'élevait au 31 décembre 1993 à 300 MF ; le tableau ci-après retrace son évolution depuis cette date.

en millions de francs

Pa200708

	1993	1995	1997	1999	2000
Dette	300	315	289	272	252
Annuité	52	47	44	43	44
intérêts	31	26	22	17	16
Dette F/h	15 382	16 110	14 803	13 922	12 524

En 1993, le stock de dette correspondait à un montant par habitant de plus de 2 286 d'euros (15 000 F), soit plus de deux fois la moyenne observée dans des communes de même dimension démographique (7 000 F). En 2000, la dette a été réduite de 50 MF et son montant total est redescendu à 38,4 Millions d'euros (252 MF).

Depuis 1993, le recours à l'emprunt a été modéré (10 MF d'emprunts nouveaux en moyenne par an). Cependant, cette reconstitution de la capacité à emprunter aurait pu être plus rapide si les marges gagnées sur le service de la dette n'avaient pas été, en grande partie, consommées par l'augmentation des charges de personnel.

En fin de période, le volume de la dette par rapport aux capacités de remboursement a enregistré

une sensible amélioration. Ainsi, jusqu'en 1996, il fallait en théorie plusieurs dizaines d'années d'épargne de gestion pour rembourser la dette communale, alors qu'en 2000, onze à douze ans suffisait comme dans la plupart des villes comparables (14 / 15 ans). Néanmoins, la dette de la ville est restée lourde même si un volume diminué de 16 %, et une baisse des remboursements de 10 MF ont amélioré la situation. Toutefois, la dette a continué d'obérer toujours près du quart des produits de fonctionnement (23 %).

#### 1-4-2- L'ETROITESSE DES FINANCEMENTS DISPONIBLES A CONDUIT A L'ETALEMENT DES PROGRAMMES D'EQUIPEMENT

En début de période, de 1993 à 1995, les capacités d'épargne ont été nulles. Ce n'est qu'en 1996, qu'une épargne de gestion a été dégagée (30 MF, soit 15 % des recettes réelles de fonctionnement) laissant un montant encore non significatif d'épargne disponible pour le financement de nouveaux équipements. De même, la marge d'autofinancement courant, autre mesure de cette capacité d'autofinancement, correspondant à l'excédent des produits sur les dépenses de fonctionnement et l'annuité de dette, est restée négative jusqu'en 1997, pour ne devenir que faiblement positive en 1998 (+ 8 MF).

Dans ces conditions, les dépenses d'équipement ont été relativement limitées. De 1993 à 2000, un montant de 26,37 Millions d'euros (173 MF) a été dépensé pour l'équipement. Au titre du financement, l'emprunt a été sollicité à hauteur de 98 MF tandis que la contribution de la marge d'autofinancement a été nulle ou quasi nulle, le financement résiduel a été apporté par des subventions et le fonds de compensation de la TVA.

Ce faisant, la contribution de l'emprunt a représenté 56 % du financement des dépenses d'équipement, soit 10 points de plus que la valeur observée par la direction générale des collectivités territoriales dans les communes de 10 à 20 000 habitants en Provence-Alpes-Côte d'Azur (45,9 en 1998) ou 13 points de plus que la moyenne nationale. Par suite, le taux d'équipement -rapport entre les dépenses d'équipement et les recettes réelles de fonctionnement- qui se situe à 17,4 % en moyenne en Provence-Alpes-Côte d'Azur n'a été inférieur que de deux à trois points (14,34 % en 2000).

Ce maintien d'un effort d'équipement, somme toute, peu éloigné des moyennes observées dans des communes comparables est dû principalement à un niveau élevé de subventions, surtout à partir de 1998 : environ 3 MF jusqu'en 1998, puis 15 à 16 MF par an. Dans ces subventions, la chambre a relevé le niveau particulièrement faible des concours européens obtenus alors qu'à priori la ville de Manosque, à divers titres eu égard à sa situation socio-économique, aurait pu en bénéficier plus largement. Elle a aussi noté que l'expertise en matière de gestion des fonds communautaires disponible dans les services municipaux était encore trop rare.

Aussi, l'étroitesse des financements disponibles a-t-il conduit à un étalement des programmes d'équipement et des projets.

Au-delà des retards de chantier, cet étalement se mesure aussi par l'écart constaté entre les prévisions budgétaires, les réalisations et les restes à réaliser. Ce phénomène, qui de surcroît altère la sincérité des budgets primitifs, repose sur une présentation artificielle des projets de financement. Car quel qu'ait été le montage financier présenté à l'origine par l'exécutif local, faute d'épargne disponible, celui aboutit le plus souvent à un emprunt complémentaire pour boucler le financement. C'est ainsi que naît le douloureux dilemme pour les autorités locales entre une réalisation dans le calendrier prévu au prix d'une relance de l'emprunt et un chantier retardé mais un recours à l'emprunt compatible avec les capacités de la commune.

Ce phénomène qui a pu être observé sur toute la période, reste particulièrement notable en fin de période. Les restes à réaliser (RAR), qui enregistrent en comptabilité ces décalages, progressent de 14 points entre 1998 et 2000 en concernant 24 % des crédits votés en 1998, et 38 % en 2000. Pour les seuls budgets d'équipement, le glissement est encore plus éloquent : en 1998, les RAR représentaient en dépense 47 % et en 2000, 65 %.

en millions de francs

PA200709

en millions de francs

section d'investissement	1998			2000		
	BP	Réal	RAR	BP	Réal	RAR
Dépenses	121	88	30	150	85	57
Recettes	121	76	27	150	64	57

1-5- Fin 2000, les finances restaient faibles et la mise en phase avec la conjoncture à parachever

#### 1-5-1- DES FINANCES FAIBLES

Manosque reste une ville aux finances affaiblies où la dette par habitant est plus du double de la moyenne des communes de même taille où l'épargne brute représente moins de 5 % des recettes réelles de fonctionnement, où la dette s'élève à une fois et demie les recettes de fonctionnement alors qu'en moyenne ce rapport ne dépasse pas l'unité (90 à 92 %) ; où la pression fiscale est élevée, le coefficient de mobilisation fiscale est supérieur à 1 depuis 1993, en 2000, la pression fiscale restait toujours élevée avec un maintien du coefficient à 1,24.

Par ailleurs, un desserrement des contraintes est attendu de la fin des emprunts souscrits entre 1987 et 1992 qui, mécaniquement, arriveront à expiration en 2004 / 2005. Cette issue favorable n'est possible qu'à la condition, bien entendu, que jusque là l'équilibre de gestion ait été ménagé. La chambre reconnaît en outre que, pour une large part, dans sa recherche d'un équilibre budgétaire mieux assuré, la commune dépend en définitive des solidarités intercommunales qu'elle aura su mettre en mouvement pour faire face aux charges nées à la fois, des fortes

demandes sociales adressées par sa population (cf. contrat de ville 1999 et la sur-représentation des jeunes et des personnes âgées), et du surplus de charges (équipements culturels, piscine, stade, etc...) dû à sa situation de ville-centre.

## 1-5-2- UNE MISE EN PHASE AVEC LA CONJONCTURE A PARACHEVER

En égard aux évolutions signalées, la chambre a constaté que la commune de Manosque avait en outre surtout besoin d'agir davantage en phase avec la conjoncture économique générale. Un regard rétrospectif sur la période écoulée permet de mesurer combien ce décalage a été financièrement préjudiciable.

Durant les périodes de haute conjoncture (1988-1992 et 1998-2000) pendant lesquelles les collectivités locales peuvent emprunter pour s'équiper au moindre coût sans entamer durablement l'équilibre de leurs finances et ce, d'autant plus qu'elles ont un bon niveau d'épargne. La commune de Manosque qui, elle, ne disposait pas d'une épargne suffisante, s'est, au contraire, trouvée dans une situation budgétaire défavorable pour faire face aux besoins d'équipement qu'elle voulait satisfaire. A l'opposé, durant les périodes de plus basse conjoncture (1993-1997) où l'effort d'équipement des collectivités est le plus souvent réduit, et où les collectivités en profitent généralement pour consolider leur épargne et réaménager leur dette. Manosque a été dans l'obligation pour poursuivre son effort d'équipement, de maintenir un recours prononcé à l'emprunt sans avoir restauré, au préalable, un niveau d'épargne suffisant. C'est ainsi que le maximum d'endettement a été atteint en 1995 alors que l'épargne disponible était nulle. Au total, en ces deux occasions, ce décalage avec la conjoncture a abouti à une lourde dette.

En outre, s'il est vrai que la fin de la fragilité budgétaire correspond pour partie à la fin du remboursement des emprunts du début des années quatre-vingt dix, la chambre considère qu'elle dépend aussi de la qualité de la gestion des ressources humaines. En effet, il ne doit être tenu compte du fait qu'au moment où le service de la dette devrait, selon toute vraisemblance, moins limiter les possibilités budgétaires, les charges de personnel risquent alors de remplacer les charges financières comme facteur limitatif, du moins si d'ici là aucune gestion prévisionnelle des effectifs n'est effectuée.

## 2. La contribution de la gestion des services municipaux à la maîtrise des charges

Dans le difficile contexte budgétaire dans lequel s'est inscrite la gestion des services, les conseils municipaux qui se sont succédés depuis 1993 n'ont eu de cesse que de prôner la plus grande rigueur dans la mise en oeuvre des moyens. Les orientations budgétaires ont d'ailleurs exprimé ce choix avec la plus grande netteté :

Délibération du 18 mars 1996 :

"Dans ce contexte de marges de manœuvre très limitées, des mesures de redressement ont été

aussitôt engagées :

par la maîtrise des dépenses de gestion courante

économies d'investissement"

Délibération du 4 mars 1997 :

"La rigueur de gestion.... s'articulera en 1997 autour des axes suivants :

la réunion de différents contrats (assurances, éclairage public, entretien)

maîtrise des dépenses courantes"

Les délibérations du 9 mars 1998, du 11 mars 1999 et du 17 février 2000 reprennent (parfois mot pour mot) les axes d'action définies précédemment et où la rigueur de gestion est affichée nettement comme réponse à l'endettement excessif de la ville.

Ainsi, en s'appuyant sur ces orientations municipales, la chambre a considéré que la maîtrise des charges dépendait non seulement d'un surcroît de rigueur dans la gestion des dépenses courantes, mais exigeait également une gestion plus optimale des moyens financiers et humains. La chambre a limité ses analyses à trois aspects de cette question : la gestion des moyens budgétaires, la gestion administrative des marchés et conventions, et la gestion des moyens humains. Par suite, les observations de la chambre ne portent que sur les pratiques de ces trois secteurs.

## 2-1- La gestion des moyens financiers

Tout au long de la période sous revue, en raison des difficultés budgétaires, tout naturellement, la compétence financière a été particulièrement sollicitée. Pour faire face, la municipalité et les services financiers, ont eu, non seulement, à traiter des problèmes de la dette mais aussi, ont dû construire les budgets communaux sous contraintes financières fortes.

S'agissant de la dette, la municipalité a été confrontée, dès 1993, à la nécessité de renégocier en période de hausse des taux. La chambre a noté que cet exercice, difficile, a été conduit de telle sorte que les opportunités offertes par la baisse des taux longs, observées depuis septembre 1994, ont pu être, dans l'ensemble, saisies.

La chambre s'est, cependant, demandée si l'offre bancaire a été suffisamment expertisée, d'autant que les conseils et les expertises sollicités au cours de cette période ont porté principalement sur les aspects budgétaires (étude KPMG sur la gestion budgétaire 1994-1998, perspectives budgétaires 1998-2001). En revanche, malgré l'acuité du problème de la dette,

aucune expertise technique n'a été sollicitée dans le but d'améliorer la politique d'emprunt (type de prêts, taux, durée, etc...).

En second lieu, depuis 1993, une gestion efficace des crédits budgétaires avait été un des objectifs affichés de la gestion municipale. Pour autant, la maîtrise des charges n'a pas fait l'objet de l'installation d'un service spécialisé dans le contrôle des dépenses ; de même, aucune procédure de contrôle n'a été parallèlement mise en place. Ainsi, durant la période examinée, ne trouve-t-on aucun des outils modernes d'une gestion : point de contrôle de gestion, point de conférence de programmation budgétaire, point d'examen systématique du bien fondé de la dépense.

Au titre de la gestion des recettes budgétaires, un certain laxisme dans le suivi des créances a été noté, par exemple, fin 1999 : 4 MF de recettes figuraient en comptes de trésorerie et, de ce fait, ne venait pas conforter une situation budgétaire difficile. A ce sujet, la chambre a relevé que le comptable public s'en était alarmé auprès de la municipalité dans une lettre datée du 18 septembre 2000, sans que cela donne lieu à une immédiate réorganisation des circuits administratifs.

L'objectif déclaré de maîtrise des charges n'a, donc, pas semble-t-il, été accompagné de la mise en place des organisations et des structures adaptées. Ainsi, le service financier a continué à n'exercer sur les dépenses qu'un contrôle limité au respect des obligations comptables, sans qu'il lui soit possible d'exercer un véritable contrôle de l'engagement des dépenses.

## 2-2- La gestion administrative de la commande publique

Les décisions d'achat ou les autres types d'engagement de dépense sont déconcentrées dans les grandes directions : les interventions locales, les ressources humaines, les achats. Concrètement, la commande publique est exécutée au terme de l'action conjointe de plusieurs services : d'abord, agit la direction de service qui décide de l'achat et engage la dépense (et certifie in fine du service fait) ; puis, le service juridique qui prépare éventuellement le marché public ou la délégation de service public ; enfin, le service financier qui liquide et mandate la dépense. Ce dispositif n'a guère varié depuis 1992. Le recours aux procédures du code des marchés publics a donné lieu, à en moyenne, à quinze réunions de la commission d'appel d'offres, pour la conclusion d'une vingtaine de contrats par an.

La chambre a noté que si dans l'ensemble, la gestion de ce secteur s'est effectuée dans le respect formel des procédures du code des marchés publics, ou des textes relatifs aux délégations de service public, l'exécution de la commande publique peut donner lieu à plusieurs remarques critiques.

Au moins à deux reprises, des commandes ont été effectuées pour un montant annuel supérieur à 300 000 F, sans qu'un marché public ait été passé et les mandats correspondants émis. Le

comptable public a, comme c'est son rôle, refusé de les payer et le maire a usé de son pouvoir de réquisition pour obtenir leur paiement.

1998 : Prestations d'entretien de l'éclairage public : dans le cadre du marché négocié avec l'entreprise SEEAP, les factures à régler dans l'année dépassaient 1 MF (1 061 421 F). En plusieurs occasions, mais surtout depuis le 23 novembre 1998, le comptable avait rejeté les mandats en cause (n° 5090, 5091 et 5092 ) et ce, pour un total de 421 824,52 F.

1999 : Transports scolaires : Les factures de la société SOMATRAV ont dépassé le seuil de 300 000 F. En réponse au rejet des mandats n° 9447 et 9448 pour un total de 33 778,27 F intervenu le 8 février 2000, l'ordonnateur a décidé, le 11 avril 2000, de recourir, une nouvelle fois, à la réquisition du comptable et l'a enjoint officiellement de payer la totalité des factures dues depuis le premier rejet, soit 110 806,63 F.

Dans les mêmes conditions, le centre Giono, a été réaménagé en 1993 au terme d'une série de dépenses sur simple facture, l'une portant sur une série de travaux de bâtiment, l'autre sur des mobiliers. Au total, 525 00 F ont été dépensés, 215 000 F pour les travaux et 310 000 F pour les mobiliers. Ainsi, cette dépense a été engagée et acquittée sur la base d'une interprétation minimaliste du code - car il s'agit en réalité d'une opération globale de plus de 300 000 F - qui n'a pas épuisé toutes les possibilités de la recherche du meilleur prix par le jeu de la mise en concurrence.

De même l'aménagement de l'hôtel de ville en 1997 et 1998 a été réalisé avec la même absence de méthode : pas de marché, appel à des fournisseurs locaux pour un chantier, cette fois, de plus d'1,2 MF. Et ce n'est qu'en 1999, après, semble-t-il, une prise de conscience tardive des risques juridiques encourus, qu'un marché à bons de commande a été lancé... Celui-ci est d'ailleurs resté sans suite car entre-temps les projets de rénovation ont été différés.

Par ailleurs, l'examen des pièces de plusieurs marchés, parmi les plus importants passés par la commune, a permis de compléter l'appréciation de l'application du code des marchés publics ou des dispositions encadrant les délégations de service public. A ce titre, la chambre a retenu plusieurs observations critiques portant sur des interprétations larges des dispositions du code des marchés qui ont eu des effets économiques sur les prix par la diminution de la concurrence qu'elles ont impliqué.

Le marché de restauration scolaire (liaison froide) -1996- a ainsi retenu l'attention de la chambre. Ce marché a été attribué le 26 juillet 1996 à la Générale de restauration, à la suite d'un appel d'offres restreint, autorisé par délibération du 28 mars 1996, mis en concurrence le 10 avril 1996. Montant estimé : 1,8 MF/an. Ce marché a été conclu pour une durée de 3 ans, reconductible deux fois par période d'un an ce qui excédait les possibilités réglementaires. En effet, ce marché appartient à la catégorie des marchés à commande (marché de clientèle : un fournisseur, un prix, une durée). Les articles 76 et 273 du code, alors en vigueur, limitaient la durée de validité de ce

type de marché à trois ans, reconduction comprise. Or ce n'est que dans le cas où une spécificité technique l'exigerait que la durée est portée à cinq ans, ce qui n'était manifestement pas le cas pour une prestation de cette nature.

Au delà des entorses plus ou moins graves aux prescriptions et procédures réglementaires, ces modes opératoires sont aussi révélateurs d'un comportement, perceptible tout au long de la période sous-revue, marqué par l'absence quasi-systématique d'une analyse préalable des besoins à satisfaire et du choix avisé de l'outil administratif pour parvenir au meilleur prix.

La chambre rappelle que le droit des marchés publics(3) fait obligation à l'acheteur d'effectuer préalablement à toute dépense une évaluation des besoins à satisfaire non seulement pour mettre en œuvre la procédure d'achat adaptée, mais aussi dans le but économique de ménager les fonds publics par l'obtention d'un prix concurrentiel. Ces considérations ont semblé, de 1992 à 2000, largement méconnues ou bien mal servies. La gestion administrative des marchés a ainsi eu une contribution à l'objectif général de maîtrise des charges qui s'avère ex post largement amendable.

### 2-3- La gestion des ressources humaines

D'une façon générale, parvenir à tirer le meilleur parti des services municipaux sans méconnaître les droits des agents est l'objectif légitime assigné par les élus locaux à la gestion du personnel. La logique de cette orientation implique, à tout le moins, que les effectifs soient, en nombre et en spécialités, adaptés aux missions des services municipaux, instantanément et à moyen terme (5 à 7 ans), ce qui suppose la mise en œuvre des techniques modernes de gestion des ressources humaines. Cet aspect de la gestion des services n'est pas sans conséquences budgétaires lorsque les charges de personnel restent le premier poste de dépense de la section de fonctionnement.

Ainsi posé, l'examen de cet aspect de la gestion municipale prend tout son sens. Fort de ces considérants, la chambre a constaté, en premier lieu, une relative suradministration. En effet, les services municipaux comptaient, au 1er janvier 2000, 372 agents, dont 337 agents à temps complet, 31 à temps partiel et 4 à temps non complet. Cet effectif est en sensible progression

(+ 25 % en huit ans) alors que, dans le même temps, le nombre des administrés est resté stationnaire.

Une analyse sectorielle des emplois a, par ailleurs, permis de mettre en évidence d'autres handicaps(4). A ce titre, le manque de technicité globale de la structure a été relevé. Les cadres (A et B confondus) ne sont qu'une trentaine pour 380 agents, mais il est vrai que l'effectif communal compte un tiers d'agents d'entretien (5). Cette situation entraîne une relative inadéquation des qualifications aux besoins, particulièrement marquée par la sur-représentation de la filière administrative (98 en 2000), alors que la filière sociale ne compte que 3 cadres et 32 agents employés pour l'aide ménagère.

La chambre a, de surcroît, observé que la gestion des ressources humaines, pourtant figurant en bonne place dans les organigrammes, restait encore cantonnée aux détails de l'administration des carrières. Mais, la gestion des ressources humaines développent d'autres exigences. Elle suppose a minima qu'une évaluation des ressources humaines doublée d'une anticipation des besoins précèdent les décisions de politique du personnel. Or, la chambre a constaté que sur aucun de ces trois aspects la municipalité ne s'est mise en mesure d'agir.

En effet, l'évaluation des ressources est restée limitée au recensement informatisé de la carrière des agents et à la collecte de l'information obligatoire pour les comités techniques paritaires. En revanche, la démographie des cadres d'emploi, voire des métiers, variable fondamentale de la gestion des services, n'a pas été étudiée avec une attention suffisante. De même, l'anticipation des besoins en personnel est demeurée balbutiante. Par suite, la chambre a noté qu'une véritable gestion prévisionnelle des ressources humaines restait à développer ce qui, eu égard à l'étroitesse des marges de manœuvre signalée plus haut, revêt une importance toute particulière.

Une simple étude de la dynamique de la pyramide des âges aurait dû conduire à des réflexions et des études prospectives fort utiles pour éclairer les perspectives budgétaires.

A cet égard, la chambre a noté que la répartition par âges se caractérisait par la sur-représentation des tranches d'âges de plus de 40 ans (un tiers de l'effectif a plus de 50 ans), et la relative faiblesse du nombre d'agents de moins de 30 ans, 25 . En termes de gestion des ressources humaines, cette structure présente donc l'inconvénient de comporter peu de perspectives de carrière pour les agents, tant il est vrai que dans un système de carrière, ce sont les départs à la retraite qui génèrent les promotions par libération des postes les plus élevés. Or, la démographie de l'effectif municipal implique que l'accélération des départs à la retraite ne commencera que dans une dizaine d'année. D'ici là, cette pyramide va évoluer -toutes choses égales par ailleurs- vers une structure où le vieillissement des agents sera combiné avec une sous-représentation des jeunes ; car, comment dégager aujourd'hui dans la situation budgétaire actuelle les marges financières nécessaires pour recruter Ces simples indications montrent combien pour la ville de Manosque, l'évaluation et l'anticipation des besoins en personnel est fondamentale.

Ainsi, si les paramètres de la dette laissent entrevoir une embellie pour 2004-2005, ceux du personnel envoient un signal contraire puisque, précisément, c'est à partir de ces années là que les charges de personnel augmenteront fortement sous le simple effet du déroulement normal des carrières.

Ainsi, entre 1996 et 2000, la chambre a constaté que la politique d'amélioration de la qualification des agents très naturellement recherchée a été payée en retour par un alourdissement des charges de personnel (hors glissement-vieillesse-technicité). En effet, durant cette période, le nombre des agents les moins qualifiés et celui des cadres a le plus progressé : aucune

substitution n'a été observée. La proportion des agents de catégorie A ou assimilés est passée de 4 % en 1996 à 6,5 % en 2000, rattrapant un peu le retard par rapport aux communes comparables(6). Et dans le même temps, le nombre d'emplois non qualifiés a aussi augmenté. Au total, ce double mouvement s'est traduit par l'alourdissement des charges de personnel.

Par ailleurs, la chambre a relevé que ce n'est qu'en 2010 / 2012 que le triplement du nombre des départs à la retraite offrira les plus grandes possibilités de renouvellement et d'adaptation, mais cette opportunité ne pourra être exploitée qu'à la condition qu'une politique de recrutement adaptée soit mise en place.

### 3. Aperçus sur le mode de gestion du développement économique local et l'action municipale en faveur des personnes âgées

Cette partie est construite sur des constats synthétiques effectués en cours d'instruction, et non, sur une recension exhaustive des modalités de toutes les politiques publiques mises en œuvre à Manosque. De ce fait, ce troisième volet s'attache à décrire des tendances, à constater des pratiques qui pourraient être regardées comme irrégulières, sans toutefois prononcer des jugements péremptoires sur les politiques mises en œuvre.

Depuis 1992, dans les politiques publiques examinées -développement économique, vie sociale - les modes de gestion ont varié mais ont toujours nettement privilégié la gestion déléguée. Ce recours à des personnes morales distinctes de la commune s'est parfois effectué dans des conditions juridiques critiquables, ou dans un contexte peu rationalisé.

#### 3-1- LA SEMDV, RELAIS OPERATIONNEL DE LA COMMUNE EN QUETE D'ACTIVITE

A Manosque, le développement économique a toujours figuré parmi les objectifs des différentes équipes municipales. Au service de celui-ci a été constamment privilégiée une combinaison des moyens associant l'intervention d'une société d'économie mixte, la SEM Durance-Verdon (SEMDV) aux services municipaux, numériquement peu développés et regroupés en pôle (foncier, économie-tourisme, circulation, FISAC-ORAC). Seule, l'action sur le milieu économique a été déléguée, à l'exclusion stricte de toute administration des régimes d'aides. Ce mode de gestion a connu des succès mais il a été une source non négligeable de risques juridiques et de surcoûts financiers en raison principalement, a-t-il semblé, de la méconnaissance des limites de ce mode de gestion.

Depuis 1987, date de la création de la société d'économie mixte d'aménagement, de gestion et d'équipement de Manosque (SEMAGEM), l'utilisation d'une SEM comme outil du développement local figure parmi les choix fondamentaux des équipes municipales. La société associait au capital Manosque (60 %), et Gréoux les Bains (2 %). A la suite du conseil d'administration du 13 février 1992, sur demande de la commune de Gréoux les Bains, la SEMAGEM est devenue la SEMDV. Entre 1992 et 2000, sa situation financière n'est pas apparue inquiétante (total de bilan 44 MF,

capital social 2,1 MF, dette à long terme 15 MF), malgré une équation de trésorerie négative (- 2,6 MF au 31 - 12 - 91) en raison du financement des parkings Centre Sud (19,7 MF) dans le cadre d'une concession (convention du 23 décembre 1998 - ouvrage terminé le 1er juillet 1991).

Toutefois, il convient aussi de noter que la SEMDV, en termes d'activité, est en sommeil depuis 1994. En effet, M. Honde, président depuis le 27 septembre 1995 a pris acte de la baisse d'activité de la société en raison de commercialisations difficiles (parc d'activités de Saint Maurice - 1988 1ère tranche : 35 % de ventes en 1996...) ; d'opérations abandonnées (logement social Les Observantins - Atelier Relais), ou d'opérations terminées (salle de l'Etoile à Gréoux les Bains, Bâtiments industriels).

Ce faisant, en dix ans, la SEMDV est intervenue dans une large gamme d'activités : l'aménagement (St Maurice, Centre Sud), la gestion de services publics (les parkings jusqu'en avril 1998, le transport urbain), la construction et la gestion de logements sociaux ou de bâtiments industriels (Sigal - Agrigel - Absolut Technology). En outre, la localisation des chantiers de la SEMDV permet de remarquer que l'aire d'intervention est restée, malgré sa dénomination, celle d'une SEM monocommunale, et les problèmes aussi. Au total, l'utilisation de ce relais opérationnel s'est soldé pour la commune, malgré la gestion équilibrée de la structure, par une charge financière potentielle liée aux opérations inachevées(7), notamment les invendus de la zone de Saint Maurice (environ 5,7 MF) et le rachat du parking sous-terrain qui laisse un solde à financer de 2 MF par rapport aux emprunts déjà contractés(8).

En réalité, en panne de projets d'envergure depuis 1995, la SEMDV cherche les voies et moyens d'une alternative à son positionnement traditionnel de relais opérationnel de la commune de Manosque. Les organes dirigeants de la SEM s'interrogent aussi sur les possibilités d'élargissement du territoire d'intervention à la vallée de la Durance, tout en sachant que cette option aurait pour corollaire obligé un renforcement de son actionnariat. En fait, cette question du positionnement de la SEMDV est directement posée au conseil municipal de Manosque sous forme de choix alternatif : faut-il renforcer la SEM dans son rôle de relais opérationnel des services Ou bien, à l'opposé, faut-il liquider la SEMDV dès lors que ses principaux chantiers d'aménagement sont achevés et que ne se dessinent pas clairement d'autres missions d'intérêt général

La municipalisation du stationnement (avril 1998) ne peut être regardée, à cet égard, comme une première réponse. Car en l'occurrence, il s'agissait davantage de faire cesser les irrégularités juridiques flagrantes que la gestion par la SEMAGEM avait entraînées, notamment les présomptions de gestion de fait que recelait la perception des recettes publiques par les employés de la SEM. Dans ce même ordre d'idée, la SEMDV s'est retirée en juin 2000 de la gestion du transport public urbain. En effet, bien que la concession de ce service public soit prévue par la loi d'orientation sur les transports intérieurs du 30 décembre 1992 dite loi Loti, et eu égard au fait que le choix de la SEMDV soit intervenu avant la promulgation de la loi du 29 janvier 1993 rendant ainsi inopérant tout défaut de mise en concurrence relevé ex post. Les conditions juridiques dans

lesquelles la SEMDV intervenait sont apparues fragiles. Pour en juger, rappelons qu'en octobre 1992 la commune de Manosque a délégué pour quinze ans le transport public de personnes à la SEMDV. Ce contrat de concession a autorisé la SEMDV "à sous-traiter par voie de convention d'affrètement ou autrement tout ou partie des missions qui lui ont été confiées". A cette fin, sans procédure particulière, en dehors des délibérations de principe, la SEMDV a passé convention avec la société "Bus Manosque Val de Durance". La durée de la convention était fixée à huit ans (article 2).

A ce sujet, la chambre a noté que l'intuitu personae, certes, affranchit du principe du mieux-disant, mais qu'il n'ouvre pas pour autant la voie au choix discrétionnaire. La liberté de choix, implique seulement et exclusivement que le maire justifie son choix devant le conseil municipal. En aucun cas, ce principe ne peut altérer la mise en concurrence. La chambre a noté que cet aspect avait été partiellement perdu de vue. Aussi, l'abandon de cette activité en juillet 2000, l'organisation d'un appel d'offres pour renouveler la convention a été particulièrement bienvenue car elle a mis fin à une situation juridique délicate née d'une conception quelque peu erronée de l'utilisation d'une SEM.

### 3-2- La multiplication des intervenants associatifs dans l'action sociale en faveur des personnes âgées

Dans ce secteur-clé de l'action municipale, la gestion déléguée apparaît avoir été le choix fondamental exercé par les municipalités successives. Le recours aux associations plutôt qu'aux établissements publics traditionnels s'est, en outre, amplifié depuis 1995. Cette orientation a été d'ailleurs revendiquée par M. Honde, maire de 1995 à 2001, qui y voyait un vecteur de démocratie participative indispensable.

S'agissant des associations de ce secteur,<sup>(9)</sup> la chambre a constaté que, dans l'ensemble, les exigences formelles sont remplies : les demandes de subvention sont effectives et instruites par les services, les associations ont une vie sociale réelle, les subventions sont votées par le conseil municipal, des conventions sont, le cas échéant, établies. Mais, en termes d'organisation, ce retour massif à la gestion déléguée a eu pour effet de multiplier les relations croisées entre les services, le CCAS et les associations. S'il est clair que ce mode d'organisation très digitalisé permet de toucher de nombreux publics (4ème âge, femmes sans emploi, actifs, bénévoles, etc...). Il risque d'aboutir aussi à créer des difficultés de coordination, voire des surcoûts financiers nés de la nécessité de financer à la fois le service municipal et les frais de structure de l'association paramunicipale.

Or, ces difficultés se sont accrues à mesure qu'augmentait le recours à la gestion déléguée. S'agissant uniquement du secteur social, on dénombrait en fin de période un nombre élevé d'intervenants institutionnels qui, de surcroît, correspondait paradoxalement à un nombre relativement réduit d'actions dans le domaine social.

D'ordinaire, il est habituel que les centres communaux d'action sociale (CCAS) interviennent dans au moins deux secteurs identifiés : les personnes âgées et l'enfance. Or, l'action du CCAS de Manosque a été limitée aux personnes âgées (la halte garderie et la crèche sont rattachées directement au service solidarité). Cette action est au surplus circonscrite à l'aide à domicile. La restauration n'est, en effet, pas assurée directement par le CCAS, mais par l'intervention combinée de l'office manosquin des personnes âgées (fabrication) et d'Amical-repas (partage), pour laquelle plusieurs conventions et délibérations du CCAS ont été passées. Pour l'essentiel, il est apparu que, le CCAS employait 34 agents(10) sociaux pour effectuer des travaux d'aide ménagère sur un effectif total de 37 agents.

La chambre a relevé qu'aucune délibération municipale n'avait été prise pour fixer la tarification des repas. Les délibérations transmises en préfecture émanent, en effet, toutes du CCAS (la même pratique a été notée pour le barème de l'aide-ménagère). Or, d'une part, l'organisation de la restauration publique n'est pas déléguable (CE, 27 mars 1995, chambre d'agriculture des Alpes Maritimes). D'autre part, la fixation des tarifs relève des tâches d'organisation du conseil municipal. Ainsi, le tarif des repas était bien mentionné dans une délibération municipale du 10 décembre 1991, cette mention a disparu ensuite des délibérations suivantes (19 décembre 1995, 20 décembre 1999, 21 décembre 2000). De plus, sur aucune ne figure le barème complet. Ce transfert de la décision du conseil municipal au conseil d'administration du CCAS, puis aux conseils d'administration des différentes associations présente, par ailleurs, l'inconvénient de rendre difficile la coordination de l'ensemble de la politique sociale en faveur des personnes âgées. Car en définitive, l'unique lien avec le conseil municipal est assuré par le maire, ou l'adjoint aux affaires sociales, qui préside le CCAS. Par conséquent, le contrôle de la gestion de ce secteur majeur de l'action sociale municipale s'est déroulé en dehors du contrôle direct du conseil municipal et des services, et est resté durant cette période pour l'essentiel, du ressort d'associations-relais.

En bref, à la fin de l'exercice 2000, il est apparu que la commune continuait d'être en butte aux problèmes budgétaires liés au lourd endettement contracté lors du cycle d'investissement précédent. Et qu'au surplus, Manosque connaissait cette situation sans avoir complètement réglé, malgré les efforts déployés, le problème de la maîtrise de ses charges de fonctionnement, notamment celles relatives à ses charges de personnel mais aussi, sans avoir nettement avancé dans l'optimisation du fonctionnement des services municipaux.

Le président,

Alain PICHON

(1) Située à la croisée d'un axe économique reliant l'arrière pays alpin à la conurbation littorale d'Aix Marseille et d'une ligne reliant deux parcs naturels régionaux, le Lubéron et le Verdon, Manosque ne compte que sept grands établissements parmi lesquels figurent deux entités publiques : les services municipaux et le centre hospitalier.

(2) Suppression progressive de la part des salaires ( compensation par l'Etat)

(3) le nouveau code des marchés publics y consacre une mention expresse.

(4) L'handicap est ici en fait un écart par rapport à la répartition la plus la plus fréquente. Les tableaux chiffrés figurent en annexe.

(5) 121 agents d'entretien et 14 contractuels employés pour la plupart dans les équipements municipaux soit par mise à disposition auprès des associations gestionnaires ou directement dans les écoles publiques représentant le tiers de l'effectif municipal.

(6) Elle n'était que d'un peu plus de 3 % en 1992. Toutefois, cette proposition reste inférieure de 2 points aux proportions observées dans des communes comparables.

(7) ces financements sont à assurer par la ville

(8) Valeur de reprise : 10,4 MF Montant des emprunts : 8,4 MF

(9) Les établissements publics ont des relations codifiées ( plus simples) avec la commune : CCAS, office du tourisme

(10) Au compte administratif 98, sur 3,8 MF de dépenses, 3,1 MF étaient relatif au personnel

Réponse de l'ordonateur

[PAO10070201.PDF](#)

[PAO10070202.PDF](#)