

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Marseille le 12 janvier 2006

Référence à rappeler :

Gref/SR n° :136

Recommandé avec AR n° : 703444271fr

(sous double enveloppe)

Monsieur le Maire,

Par lettre du 23 novembre 2005, j'ai porté à votre connaissance le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la commune de Châteauneuf les Martigues.

Votre réponse parvenue à la chambre dans le délai d'un mois prévu par les articles L. 241-11 et R. 241-17 du code des juridictions financières, a été enregistrée au greffe le 29 décembre 2005.

A l'issue de ce délai, je vous notifie le rapport d'observations définitives retenu par la chambre, accompagné de votre réponse écrite.

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

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

Vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations aura été porté à la connaissance de l'assemblée délibérante.

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

1978.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du même code, le rapport d'observations définitives est transmis au préfet et au trésorier-payeur général des Bouches du Rhône.

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

Le Président

Bertrand SCHWERER

Monsieur le Maire

de la commune de Châteauneuf-les-Martigues

Hôtel de Ville

13168 CHATEAUNEUF LES MARTIGUES

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

1ère section

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION

DE LA COMMUNE DE CHATEAUNEUF-LES-MARTIGUES

(Bouches-du-Rhône)

Années 1998 à 2003

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Châteauneuf-les-Martigues qui a été confié à Mme Chenal Peter, conseillère. Par lettre en date du 17 septembre 2004, le président de la chambre en a informé le maire de la collectivité, M. Burroni. Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 22 décembre 2004 entre M. Burroni et le rapporteur,

ainsi qu'avec M. Mistral, ancien premier adjoint de la collectivité jusqu'en mars 2003.

Lors de sa séance du 11 janvier 2005, la chambre, 1ère section, a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 1998 à 2003. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Burroni et M. Mistral et, pour les parties qui les concernent, au président de la communauté urbaine Marseille Provence Métropole et aux autres personnes nominativement ou explicitement mises en cause. La réponse de M. Burroni a été enregistrée au greffe le 7 avril 2005, et celle de M. Bonillo, directeur général des services, le 4 avril 2005.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre, première section, a arrêté, le 6 septembre 2005 le présent rapport d'observations définitives dans la composition suivante : M. Debruyne, président, M. Rouquie, conseiller, et Mme Chenal Peter, conseiller-rapporteur.

Le rapport a été communiqué par lettre du 23 novembre 2005 au maire en fonctions ainsi qu'à son prédécesseur pour les parties le concernant. Les destinataires disposaient d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre leurs réponses aux observations définitives.

M. Burroni, maire de la commune de Châteauneuf-les-Martigues a fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant sa seule responsabilité, est jointe au présent rapport d'observations définitives.

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

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

SOMMAIRE

I PRESENTATION DE LA COMMUNE

II UNE SITUATION FINANCIERE QUI TEND A SE DEGRADER

II-1 La section de fonctionnement

II-I-1 Les dépenses réelles de fonctionnement

II-I-2 les recettes réelles de fonctionnement

II-I-3 L'autofinancement brut et capacité d'autofinancement

II-2 L'investissement et l'endettement

II-2-1 l'investissement

II-2-2 l'évolution de l'endettement

II-2-3 Des difficultés de trésorerie

II-3 Conclusion

III LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

III-1 L'évolution croissante des effectifs sur la période contrôlée

III-2 La gestion des agents contractuels

III-3 Le régime indemnitaire

III-4 L'organisation des services

III-5 L'attribution d'avantages dans des conditions irrégulière ou coûteuses pour la collectivité

III-6 Conclusion

IV L'ENTREE DE LA COMMUNE DANS L'INTERCOMMUNALITE

IV-1 Une modification de la structure des ressources communales

IV-2 Des transferts effectués dans des conditions juridiquement satisfaisantes

IV-3 Un démarrage tardif de l'intercommunalité

IV-4 Conclusion

I PRESENTATION DE LA COMMUNE

I-I Présentation de la commune

La commune de Châteauneuf-les-Martigues, située à 30 kilomètres de Marseille, se trouve sur la rive sud de l'Etang de Berre. Elle est limitrophe aux communes de Marignane et de Martigues. Son territoire est composé de la plaine côtière en bordure de l'étang de Berre et de la chaîne de la

Nerthe. Elle comprend le hameau de la Mède, dont l'existence est liée à l'implantation de la raffinerie TOTAL en 1936.

Depuis le 1er janvier 2001, la commune fait partie de la communauté urbaine de Marseille Provence Métropole (CUMPM). Elle fait également partie de syndicats intercommunaux à vocation très spécifiques : le syndicat mixte " étude et réalisation du massif forestier de la côte bleue ", le syndicat intercommunal Bolmon Jaï, qui s'occupe de la gestion de l'étang de Bolmon et de la plage du Jaï, le syndicat mixte d'électrification du département.

L'évolution de la population de cette commune, tant en structure qu'en volume, s'inscrit dans une tendance observée à l'échelle du département des Bouches-du-Rhône : le nombre d'habitants de la commune est passé de 10908 en 1990 à 11365 en 1999 soit une hausse de 4,2 % en 9 ans, pour 4,3 % pour les Bouches-du-Rhône sur cette période (chiffres INSEE). La structure de la population par tranche d'âge montre une forte croissance des populations plus âgées (celle supérieure à 60 ans est passée de 13,2 % à 20,8 % de 1990 à 1999), et une réduction des populations de moins de 19 ans.

La commune compte 3014 emplois salariés en 1999 (chiffres UNEDIC), ce qui en fait le 4ème employeur de la communauté urbaine MPM (28 % dans les services et 30 % dans l'industrie). L'industrie pétrochimique est le plus gros pourvoyeur d'emplois, puisque la commune accueille la raffinerie TOTAL. Châteauneuf-les-Martigues a tenté de diversifier son tissu économique en accueillant des activités commerciales et de services : la ZAC de la VALAMPES, créée en 1974 compte maintenant 220 entreprises (beaucoup d'entreprises artisanales, maçonnerie, plomberie...) et 1300 emplois. Quatre carrières sont exploitées sur le territoire communal. Enfin, Châteauneuf-les-Martigues a conservé une activité agricole importante : le nombre d'exploitants agricoles est le second après Marseille au sein de MPM, en dépit d'une diminution depuis 1982 (92 à 44 en 1999).

II Une situation financière qui tend à se dégrader sur la période contrôlée

L'évolution des principaux postes de dépenses et de recettes a été réalisée en comparant les années 1998 à 2000 aux années postérieures à la création de la communauté urbaine jusqu'en 2003.

II-1 La section de fonctionnement :

II-1-1 Les dépenses réelles de fonctionnement

Pa600101

	1998	1999	2000	évol. 98/2000	2001	2002	2003	évol. 2000/3
milliers de francs (1ère ligne)								
euros (2ème ligne)								
dépenses de fct courant	108 418	113 121	112 811	4,1%	96 863	105 079	109 521	-3%
	<i>16 528</i>	<i>17 245</i>	<i>17 198</i>		<i>14 767</i>	<i>16 019</i>	<i>16 674</i>	
Charges personnel	55 169	57 799	58 778	6,5%	61 166	62 258	63 686	8%
	<i>8 410</i>	<i>8 811</i>	<i>8 961</i>		<i>9 325</i>	<i>9 491</i>	<i>9 709</i>	
Charges caractère général	36 843	39 586	40 527	10,0%	26 984	29 394	28 663	-29%
	<i>5 617</i>	<i>6 035</i>	<i>6 178</i>		<i>4 114</i>	<i>4 481</i>	<i>4 370</i>	
Autres charges de gestion	9 891	7 773	8 343	-15,7%	1 062	1 436	1 279	
	<i>1 508</i>	<i>1 185</i>	<i>1 272</i>		<i>162</i>	<i>219</i>	<i>195</i>	-85%
subventions	9 511	13 906	11 190	17,7%	12 495	13 047	15 894	
	<i>1 450</i>	<i>2 120</i>	<i>1 706</i>		<i>1 905</i>	<i>1 989</i>	<i>2 423</i>	42%

Dans leur ensemble, les dépenses réelles de fonctionnement sont stables la période contrôlée, en dépit de la création de la CUMPM en 2001. Lors de la création de la communauté urbaine Marseille-Provence-Métropole, il est à noter que la moyenne (1998-2000) des charges de fonctionnement retenues pour le calcul de l'attribution de compensation, lesquelles sont censées représenter les charges liées aux compétences transférées par la commune à la communauté urbaine, s'élèvent à 2,36 millions d'euros (15,5 MF) soit 13,9 % de la moyenne du montant total des dépenses courantes. Toutes choses égales par ailleurs, les dépenses auraient dû diminuer dans la même proportion.

Les charges à caractère général diminuent de 22,2 % sur l'ensemble de la période.

Les charges de personnel sont en progression constante, en dépit des transferts de personnels à la communauté urbaine : +15,4 % sur la période 98/2003 : l'intercommunalité n'a donc eu aucun effet sur l'évolution de ce poste. Pourtant le montant moyen (1998-2000) des charges de personnel retenues dans le transfert à la CUMPM était de 393 000 euros (2,58 MF). Elles représentent avec 63 MF en 2003 59,7 % des charges réelles de fonctionnement, alors que ce ratio s'élève à 54,2 % pour les communes de 10 000 à 20 000 habitants appartenant à une communauté d'agglomération ou à une communauté urbaine à taxe professionnelle unique (TPU) (ratios DGCL).

Si l'on rapporte ces charges au nombre d'habitants, le ratio obtenu de 854 euros par habitant est très élevé par rapport au ratio moyen pour les communes de la même strate démographique appartenant à un groupement à TPU, qui est de 486 euros par habitant en 2003 (chiffres du ministère des finances).

Les montants des "autres charges de gestion" (compte 65 moins les subventions) diminuent de façon importante (-87 %). Ceci s'explique essentiellement par la suppression en l'an 2000 du contingent d'aide sociale qui était versé par la commune au département, et qui représentait la majeure partie de ces charges. Cette dépense est maintenant prise en charge dans le cadre de la

couverture médicale universelle. L'incidence financière est en principe neutre car l'Etat diminue du même montant la dotation globale de fonctionnement versée à la commune.

La départementalisation du corps de sapeurs-pompiers professionnels est également un élément à prendre en compte pour expliquer cette baisse à partir de 2001.

On remarque également une hausse des subventions de 67 % de 1998 à 2003, qui s'explique tant par une augmentation constante des subventions attribuées aux organismes de droit privé (+60%) que par un doublement de la subvention accordée au centre communal d'action sociale (CCAS) (+135 %), dû notamment au développement de ses missions : création d'une halte-garderie, mise en service en 2003, développement de la crèche familiale. Le poids croissant de ces subventions doit être signalé.

En outre, les subventions exceptionnelles représentent parfois une part importante des subventions allouées, ce qui rend difficile une gestion prévisionnelle de ce poste. En 2003 par exemple, elles s'élèvent à 182 240 euros, représentent 11,5 % du montant total des subventions, 73 000 euros étant versés à l'office municipal de la culture, alors que la subvention initiale à celui-ci était de 89 183 euros. La commune explique cette hausse par la prise en charge de certains frais liés à l'organisation de manifestations culturelles, qui étaient payés auparavant directement par la commune (frais de publicité, matériel de sonorisation).

Enfin, la commune doit veiller à n'accorder des subventions à des associations qu'à la condition qu'elles présentent un intérêt pour la commune. En effet, au cours de la période, la commune a attribué -pour des montants certes relativement faibles- des subventions à caractère social à des associations dont le champ d'action ne concernait en aucune façon la commune, ce qui est interdit. La commune doit dans l'avenir contrôler précisément l'utilisation de ces subventions ce qui lui permettra de maîtriser l'évolution de ce poste de dépenses.

Selon les informations données par la commune, un dispositif de contrôle de l'utilisation des subventions a été mis en place en 2003 : des conventions d'objectifs définissent désormais les relations entretenues avec les associations bénéficiaires de subventions.

II-1-2 Les recettes réelles de fonctionnement

La communauté urbaine Marseille Provence Métropole perçoit depuis 2001 le produit de la taxe professionnelle unique. La structure des recettes réelles de fonctionnement de la commune a donc été modifiée. La perte du produit de la taxe professionnelle depuis cette date a été compensée après déduction du montant des charges transférées par deux dotations versées par la communauté urbaine : l'attribution de compensation, et la dotation de solidarité communautaire.

en milliers de francs (1ère ligne) et d'euros (2ème ligne)	1998	1999	2000	évolution 98/2000	2001	2002	2003	évol. 2000/03
rec. de fonctionnement courant	147 408	151 956	153 092	3,9%	130 526	133 000	128 334	-16%
	22 472	23 165	23 339	0,0	19 857	20 276	19 570	
impositions directes	115 601	115 000	116 979	1,2%	16 411	18 575	17 493	-85,0%
	17 623	17 532	17 833		2 502	2 832	2 667	
Autres impôts et taxes	2 095	2 371	2 740	30,8%	2 501	3 325	3 096	12,9%
	319	361	418		381	507	472	
Attribution de compensation					80 785	81 222	82 257	
					12 316	12 382	12 540	
Dot.solidarité communautaire					3 586	3 586	3 586	
					547	547	547	
Dotations et participations	21 194	25 814	23 483	10,8%	17 405	16 376	10 666	-54,6%
	3 231	3 935	3 580		2 653	2 496	1 626	
dont DGF/DSU	8 401	8 527	2 980	-64,5%	706	631	639	-78,6%
	1 280	1 300	454		108	96	97	

De 1998 à 2003, les recettes réelles de fonctionnement diminuent de façon globale de 12,9%. La diminution est de 14,9 % de 2000 à 2001. Mais ces recettes restent importantes : en 2003, en euros par habitant, elles s'élèvent à 1 732 euros et sont ainsi supérieures à celles de la moyenne des communes de même strate de la région (1 372 euros).

La substitution du " contrat de croissance et de solidarité " au pacte de stabilité entre l'Etat et la collectivité locale peut expliquer en partie cette diminution des ressources. Les compensations d'allègement fiscaux versées par l'Etat ont notamment diminué de 3,3 %.

La baisse s'explique également en 2001 par la diminution du produit des contributions directes, lesquelles représentent 76,4 % des ressources réelles de fonctionnement en 2000.

En 2001, le produit des contributions directes, ajouté à l'attribution de compensation et à la dotation de solidarité communautaire reste inférieur au produit des impositions directes perçu en 2000, qui comprenait le produit de la taxe professionnelle. Mais ceci n'a eu qu'un impact limité sur l'équilibre financier de la commune, dès lors que les dotations communautaires ont été amputées du montant des charges transférées, afin de respecter une neutralité budgétaire lors de ce transfert.

L'explication de la chute brutale du produit de la dotation globale de fonctionnement depuis l'exercice 2000 a été donnée ci-dessus. Les conséquences sont particulièrement visibles pour Châteauneuf-les-Martigues, parce que sa participation aux dépenses d'aide sociale était élevée.

Le produit des " autres impôts et taxes " augmente de façon générale, en raison d'une hausse importante du produit de la taxe additionnelle aux droits de mutation.

En 2003, le versement de l'attribution de compensation et de la dotation de solidarité communautaire avec un montant de 12,5 millions d'euros représente 64 % des produits de fonctionnement courant, ce qui s'explique par la richesse fiscale en matière de taxe professionnelle.

Les taux des trois taxes locales sur les ménages, bien que peu élevés, restent constants depuis 1998. Le taux de la taxe d'habitation, de 10,99% est en deçà de la moyenne nationale pour la même strate démographique, qui s'élève à 15%, et également de la moyenne départementale de 16,2%. Il en est de même pour le taux de la taxe sur le foncier bâti, de 12,45% qui est deux fois moins important que le taux moyen des communes similaires du département, lequel se situe à 25,82 %.

La commune applique ces taux peu élevés à des bases inférieures à la moyenne de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Les produits des impôts sur les ménages, soit 225 euros par habitant en 2002, restent en dessous du produit moyen constaté pour les communes de la même strate appartenant à un groupement à TPU, qui s'élève à 332 euros par habitant.

En réalité, la richesse fiscale de Châteauneuf-les-Martigues reposait sur le produit de la taxe professionnelle (TP) maintenant transféré. En 2000, le produit de la TP était de

103 776 404 F soit 15 820 611 euros, ce qui correspond à 88,7% du produit des contributions directes, et 67,8% des recettes réelles de fonctionnement.

La commune applique à des bases abondantes, en raison notamment de la présence de la raffinerie TOTAL, un taux de taxe professionnelle relativement élevé. En 2000, ce taux était de 25,64% pour 21,5% pour les communes de la même strate démographique du département. Passé à 24,99% en 2001, il diminue de façon progressive sur 12 ans pour atteindre le taux communautaire, qui est actuellement de 18,27%. En 2003, le taux est encore de 23,74%. Les bases nettes de taxe professionnelle en 2003 sont de 2 118 euros par habitant pour les communes de la même strate appartenant à une communauté urbaine à TPU, et de 5 375 euros par habitant pour Châteauneuf-les-Martigues, soit plus du double. Bien que la commune ait perdu la maîtrise de sa taxe professionnelle, elle conserve cette richesse fiscale par le biais de l'attribution de compensation importante qui lui est versée (la seconde en importance après Marseille) pour une commune de moins de 12 000 habitants.

La richesse fiscale de la commune s'apprécie également à partir du potentiel fiscal, qui correspond au produit de l'application des taux moyens nationaux aux bases d'imposition des trois taxes locales. Il passe de 280 euros par habitant en 1999 à 321 euros en 2003.

Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal est légèrement inférieur à la moyenne régionale : en diminution depuis 1998, il est de 1,27 en 2003 (1,33 en moyenne régionale) (source : fiches financières du MINEFI.)

Il est à noter que la stagnation des dotations communautaires, si elle devait se poursuivre à moyen terme, constituerait une nouvelle contrainte pour l'équilibre budgétaire de la commune alors que par ailleurs, selon celle-ci, les bases de taxe professionnelle de Châteauneuf-les-Martigues ont augmenté de 19% de 2001 à 2005.

II-1-3 L'autofinancement brut et capacité d'autofinancement.

Pa600103

en milliers de francs (1ère ligne) et d'euros (2ème ligne)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
*Produits de fonctionnement courant <i>(cptes 70+71+72+73+74+75)</i>	147 408	151 956	153 092	130 526	133 000	128 334	
<i>moins</i>	<i>22 472</i>	<i>23 165</i>	<i>23 339</i>	<i>19 857</i>	<i>20 276</i>	<i>19 570</i>	
* Charges de fonctionnement courant <i>(cptes 60+61+62+63+64+65)</i>	108 418	113 121	112 811	96 863	105 079	109 521	
=	<i>16 528</i>	<i>17 245</i>	<i>17 198</i>	<i>14 767</i>	<i>16 019</i>	<i>16 674</i>	
Excédent brut d'exploitation (E B E)	38 990	38 835	40 281	33 663	27 921	18 992	
<i>5 944</i>	<i>5 920</i>	<i>6 141</i>	<i>5 132</i>	<i>4 256</i>	<i>2 895</i>		
Intégration solde produits/ charges financières <i>et solde produits/ charges exceptionnelles</i> plus transfert de charges	10 434	9 862	10 204	2 470	10 105	4 898	
=	<i>1 590</i>	<i>1 503</i>	<i>1 556</i>	<i>377</i>	<i>1 541</i>	<i>747</i>	
Epargne brute CAF brute	28 556	28 973	30 077	31 193	17 816	14 094	
<i>moins</i>	<i>4 353</i>	<i>4 417</i>	<i>4 585</i>	<i>4 755</i>	<i>2 716</i>	<i>2 149</i>	
remboursement de la dette	15 025	15 061	16 829	17 619	20 381	14 005	
<i>(hors partie du capital remboursé par M.P.M)</i>	<i>2 290</i>	<i>2 296</i>	<i>2 561</i>	<i>2 686</i>	<i>3 107</i>	<i>2 135</i>	
=	<i>12 735</i>	<i>12 765</i>	<i>14 268</i>	<i>14 933</i>	<i>17 274</i>	<i>11 870</i>	
Capacité d'autofinancement nette (CAF nette)	13 533	13 911	13 275	13 574	2 565	90	
<i>2 063</i>	<i>2 121</i>	<i>2 024</i>	<i>2 069</i>	<i>-391</i>	<i>14</i>		

L'analyse financière doit tenir compte de l'intégration de la commune dans la communauté urbaine en 2001. En effet, les dotations communautaires n'ont pas entièrement compensé la perte du produit de la taxe professionnelle, l'attribution de compensation ayant été amputée du montant des charges transférées, aussi bien en fonctionnement qu'en investissement. Par conséquent, à partir de 2001, la diminution des ressources de fonctionnement courant est supérieure à la diminution des charges de fonctionnement courant, ce qui entraîne de façon automatique une baisse des ratios prudentiels.

Il doit être précisé que le remboursement par la CUMPM de la quote-part de la dette transférée a été pris en compte dans le calcul du remboursement de la dette, et donc de la capacité d'autofinancement (CAF) nette.

L'excédent brut d'exploitation (EBE) est très satisfaisant jusqu'en 2000 ; il diminue à partir de 2001, et de façon très importante en 2003, ce qui est dû à la diminution précitée des ressources de fonctionnement courant, accompagnée d'une hausse des dépenses de fonctionnement courant, et notamment de personnel, qui elle est paradoxale.

La capacité d'autofinancement brute (CAF), ou épargne brute dégagée par la commune, qui est constituée par la part des ressources de fonctionnement non mobilisées par la couverture des charges d'exploitation et qui sont ainsi disponibles pour rembourser la dette et pour investir, était importante en 1998 : 2 602 F par habitant, soit plus du double de l'épargne brute moyenne par habitant dans le département des Bouches-du-Rhône (1 256 F) mais elle a diminué de moitié sur la période de contrôle. Cette diminution est assez brutale à partir de 2002. Cette CAF brute, de 186 euros par habitant en 2003 est désormais inférieure à la CAF brute moyenne dans le département, qui s'élève à 216 euros.

Enfin, la commune dégagait jusqu'en 2001 une capacité d'autofinancement nette importante et couvrait, par ses moyens propres, une part non négligeable de ses emplois d'investissement. En 2002, la CAF nette, qui est un indicateur de solvabilité de la commune, est négative, ce qui annonce une détérioration de la situation financière de la collectivité, qui aura, de ce fait, des difficultés pour financer de nouveaux investissements.

II-2 La section d'investissement et l'évolution de l'endettement

II-2-1 La section d'investissement

Depuis 1998, l'effort d'équipement est peu marqué, sauf en 2000. On peut remarquer une chute spectaculaire de 61 % des dépenses d'équipement entre 2000 et 2001, lesquelles passent de 7 686 000 euros à 2 965 000 euros, du fait de la création de la communauté urbaine. Ces dépenses sont en 2003 à un niveau très inférieur à la moyenne régionale (229 euros par habitant pour Châteauneuf-les-Martigues contre 299 euros par habitant en moyenne dans la région, et 243 euros par habitant pour les communes de la même strate appartenant à un établissement public de coopération intercommunale à TPU).

Ont été réalisés notamment depuis 1998 une halte garderie ouverte en février 2003 et un restaurant scolaire en 1999. De nombreuses opérations d'investissements sont programmées dès 2003. Un contrat d'objectifs a été conclu avec le département pour 2003/2005, pour un coût d'environ 14,3 millions d'euros, qui devrait être pris en charge à 50% par le département. Ce programme prévoit la réalisation de 32 logements, d'un pôle culturel (médiathèque, école de musique), pour

3,5 millions d'euros, d'un gymnase aux normes internationales, pour 2,1 millions d'euros, d'un centre aéré, pour 2,9 millions d'euros, ouvert à l'été 2004, de l'extension du centre équestre, pour

2,3 millions d'euros, d'espaces verts, et de l'aménagement du réseau pluvial.

Si la commune réussit encore à financer ses dépenses d'équipement dans sa majeure partie par son épargne brute (en 2003, 2 644 000 euros pour 2 149 000 euros), elle doit également prendre en compte la diminution de la capacité d'autofinancement nette de la commune depuis 2002, et le fait qu'à terme, ces nouveaux équipements vont engendrer une hausse certaine des dépenses de fonctionnement.

Il est à noter que le hameau de la Mede, situé à 5 km du centre de Châteauneuf-les-Martigues, et comprenant 2 300 habitants environ, soit 15% de la population, entraîne un dédoublement des équipements de la vie associative et sportive (salle des fêtes, stade...)

II-2-2 L'évolution de l'endettement

Sur la période contrôlée, l'endettement diminue fortement car l'encours de la dette communale est passé de 22,6 millions d'euros en 1998 à 8,1 millions d'euros fin 2003, soit une baisse de plus de 64% en six ans.

Cette baisse s'explique par un recours à l'emprunt de plus en plus réduit. En outre, il faut tenir compte, depuis 2001, du fait que la charge réelle de l'endettement pour la commune est diminuée du transfert d'une quote part de 31,94% de cette charge à la communauté urbaine en 2001. Le financement globalisé des investissements par les communes membres n'a pas permis de réaliser une affectation de chaque contrat d'emprunt aux compétences transférées. La communauté urbaine a, en conséquence, procédé à l'évaluation du besoin de financement des investissements réalisés par la commune de 1998 à 2000, au regard de son besoin de financement global pour ces années ainsi qu'à la détermination de la proportion de l'annuité d'emprunt devant être supportée par la communauté urbaine.

La communauté urbaine rembourse donc annuellement à la commune la quote part de l'annuité échue correspondante. De 2001 à 2015, période correspondant au plan d'extinction de la dette, la communauté urbaine versera donc à Châteauneuf-les-Martigues 31,94% de l'annuité de la dette. Ceci a été finalisé dans une convention de remboursement de la dette, adoptée par le conseil municipal le 21 décembre 2001.

La commune a contracté deux nouveaux emprunts en 2004, pour un montant de 3,2 millions d'euros pour financer son programme d'investissement 2003/2004.

Le ratio mesurant l'encours de la dette (remboursement MPM déduit) par rapport aux recettes réelles de fonctionnement diminue régulièrement depuis 1998 : si l'encours de la dette était équivalent au montant des recettes réelles enregistrées en 1998, il n'en représente plus que 41% en 2003

En revanche, la diminution de l'encours de la dette s'est accompagnée d'une diminution de l'épargne brute de Châteauneuf-les-Martigues. Par conséquent, la capacité de désendettement de la commune, que mesure le rapport entre la dette et l'épargne brute a baissé de façon moins significative ; cette capacité reste toutefois très satisfaisante car elle est de moins de quatre années en 2003.

II-2-3 Des difficultés de trésorerie

Le fonds de roulement représente l'excédent des ressources stables, capitaux et assimilés, plus les dettes financières, sur les emplois stables. On peut noter une diminution du fonds de roulement, très nette depuis 2002, qui résulte de l'absence de mobilisation de nouveaux emprunts depuis 2001.

Le besoin en fonds de roulement, - l'excédent des créances réalisables sur les dettes exigibles- est négatif jusqu'en 2000, puis positif à partir de 2001. Cette évolution est due à une forte progression des créances exigibles dès 2001 : elle s'explique par le fait que les transferts venant de la communauté urbaine, actés budgétairement, sont réalisés avec un temps de latence qui pénalise la trésorerie de la commune.

En effet, la situation de la trésorerie est tendue depuis la création de la communauté urbaine. En 2004, les difficultés étaient telles que le trésorier a été obligé de différer le paiement de certains salaires au mois suivant.

La commune avait contracté dès 1999 une ligne de trésorerie. En 2001, elle a signé une convention avec DEXIA CLF, pour une ouverture de crédit d'un montant maximum est de 1,22 millions d'euros. Cette ligne de trésorerie a été renouvelée, et en juin 2004, le montant maximum a été porté à 3 millions d'euros.

II-3 Conclusion

La croissance constante des charges de fonctionnement vient tempérer la richesse de la commune, laquelle tend d'ailleurs à diminuer légèrement.

La forte diminution de l'autofinancement net depuis 2002 doit inciter la commune à maintenir le niveau de ses dépenses de fonctionnement, en particulier de ses charges de personnel. La création d'une nouvelle structure intercommunale ne s'est pas accompagnée d'une diminution des charges de personnel, en raison de l'absence de transfert de tous les personnels concernés.

Cette épargne nette apparaît également indispensable pour assumer durablement le programme d'investissement entrepris en 2003. Châteauneuf-les-Martigues possède notamment une marge de manœuvre sur la fiscalité des ménages, même si les bases ne sont pas très élevées.

III LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

III-1 L'évolution croissante des effectifs sur la période contrôlée

III-1-1 l'évolution du nombre d'emplois

Depuis 1998, les dépenses de personnel sont en augmentation constante : elles sont passées de 8,4 millions d'euros à 9,7 millions d'euros en 2003, soit une progression de 15,4%.

Les effectifs réels en équivalents temps plein (ETP) sont passés de 241,4 agents en 1998 à 288,3 agents en 2003, soit une hausse de près de 20% sur la période contrôlée, malgré la suppression du corps des sapeurs pompiers et le transfert de certains agents à la communauté urbaine, qui ont entraîné en 2000 et 2002 des baisses ponctuelles des effectifs réels.

L'augmentation des recrutements s'accroît en 2003 de façon importante, car la commune passe de 233 ETP en 2002 à 288,3 en 2003, soit une augmentation de 23,7% en un an. Ont été créés cette année-là, notamment par une délibération du 30 juin 2003, quatre postes d'agents administratifs, 4 postes de gardiens de police municipale, 19 postes d'agents d'entretien et agents techniques, pour le service des bâtiments, les espaces verts, et pour la restauration municipale, et 26 postes d'agents d'entretien à temps non complet (TNC), visant à titulariser des emplois aidés, pour la restauration et le service intérieur. Certaines embauches, notamment 18 agents à temps non complet pour la restauration municipale, ont pu être reportées sur l'exercice 2004.

Si la commune allègue que l'évolution de la totalité des effectifs (y compris les emplois aidés) n'est pas très élevée, (326,47 ETP en 1998 pour 358,52 ETP en 2003), la chambre ne peut que constater que la hausse de près de 20% du personnel titulaire représente une dépense supplémentaire incompressible pour la commune alors même que les recettes ont baissé.

III-1-2 La répartition par filière et par catégorie

En 2003, les agents de la filière administrative représentent 22% des effectifs, ceux de la filière technique 52,7%, ceux de la filière sociale et médico-sociale 15,5%, ceux de la filière animation 3%, et les agents de la filière sécurité 6,8%.

Il faut noter la faiblesse de la filière animation / culture/ sport -pour 12,03% en moyenne pour la France entière et 9,21% en région PACA-, qui s'explique par la forte externalisation des services dans ces domaines, notamment l'existence d'un office municipal de la culture, à caractère associatif, et par l'intermédiaire de subventions aux associations compétentes dans ces domaines d'activités.

En revanche, l'effectif de la police municipale pour une commune de cette taille est largement supérieur à l'effectif moyen de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, 3,59% des effectifs, qui est déjà au dessus de la moyenne nationale (1,59%). Les filières sociale et médico-sociale ont beaucoup progressé depuis 1998, car leurs effectifs ont doublé de 1998 à 2003. La filière technique, qui représente 52,7% des effectifs, reste importante, alors même que les compétences voirie, déchets, eau et assainissements ont été transférées à la communauté urbaine. En outre, 17 emplois supplémentaires ont été créés en 2004 dans cette filière.

En 2003, la catégorie A représentait 2,7% des effectifs, la catégorie B 8%, et la catégorie C : 89,3%. La faiblesse du taux d'encadrement doit être mise en évidence : la filière technique en particulier ne dispose d'aucun personnel de catégorie A, mais seulement d'un encadrement intermédiaire, 5 personnes de catégorie B pour 134 agents de catégorie C. La commune annonce toutefois le recrutement d'un agent de catégorie A en 2005. L'importance des personnels de catégorie C s'explique par le fait qu'une grande partie des créations d'emplois a pour objectif de titulariser des emplois aidés.

III-1-3 La répartition par âge

La moyenne d'âge générale des agents en 1999 est de 42 ans environ,.

En 2003, 15% des agents ont plus de 55 ans (bilan social), et 55% des agents ont entre 40 et 54 ans : cette répartition annonce un alourdissement des charges de personnel dans les années à venir.

III-2 La gestion des agents contractuels

III-2-1 Les agents contractuels permanents

Tout d'abord, on peut remarquer que le nombre d'agents contractuels permanents est faible :

3 agents contractuels permanents ont été employés sur la période contrôlée. L'attention de la commune doit cependant être attirée sur les conditions de légalité qui s'attachent à de tels recrutements.

La commune ne se conforme pas toujours aux dispositions de l'article 3 de la loi statutaire du

26 janvier 1984 qui définit strictement les hypothèses de recrutement d'agents contractuels de catégorie A permanents (nature des fonctions ou besoins des services, notamment lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer ces fonctions).

Un poste de catégorie A a été créé par une délibération du 30 avril 2003 afin d'exercer les

fonctions de " chargé du développement et du suivi des comités de quartier ". Cette délibération envisageait la possibilité de recourir à un agent contractuel. Alors que les fonctions exercées n'impliquaient pas une technicité particulière que les cadres d'emploi existants n'auraient pas pu satisfaire , et qu'il n'était pas justifié d'un besoin du service particulier, la commune procédait, le 1er septembre 2003, au recrutement d'un agent contractuel pour une durée de trois ans. Même si la commune affirme avoir publié dans la presse une annonce pour ce poste et avoir associé le centre de gestion de la fonction publique territoriale des Bouches-du-Rhône tout au long de la procédure de recrutement, cette déclaration de vacance de poste effectuée auprès du centre de gestion était purement théorique puisqu'elle est arrivée au centre alors que le poste était déjà pourvu. En outre, l'agent recruté faisait déjà partie des effectifs de la commune, en tant qu'agent non titulaire.

La commune doit également respecter les dispositions relatives au recrutement des collaborateurs de cabinet. Conformément au décret n°87-1004 du 16 décembre 1987 modifié, la commune de Châteauneuf-les-Martigues n'a la possibilité de recruter qu'un seul collaborateur de cabinet. Alors que la commune avait déjà un directeur de cabinet, recruté en juin 1995, le maire a procédé, le

1er janvier 1999, au recrutement d'un agent contractuel bénéficiant du statut des collaborateurs de cabinet, pour le restant de la durée du mandat. En dépit des observations du contrôle de légalité, ce contrat a été maintenu, et même renouvelé après les élections municipales de 1995, pour la durée du mandat, en méconnaissance des dispositions du décret du 16 décembre 1987. La commune reconnaît elle-même que ce recrutement aurait dû être effectué en application des dispositions de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 plutôt que de celles de l'article 110. Toutefois, la démission de l'intéressée en février 2003 a mis fin à cette situation irrégulière.

III-2-2 : de nombreux " emplois aidés "

Les collectivités locales peuvent recruter des contrats emplois solidarité (CES), créés par la loi du 19 décembre 1989 sous réserve de pourvoir à une activité répondant à un besoin collectif et sans que cette mission ne conduise à remplacer du personnel salarié existant ni à concurrencer l'activité économique.

Le taux de prise en charge des CES par l'Etat est de 85 % du montant de la rémunération calculée sur la base du taux horaire du salaire minimum de croissance. En outre l'employeur est exonéré du paiement des cotisations à sa charge au titre des assurances sociales, des accidents du travail et prestations familiales. La charge pour l'employeur est donc faible ce qui constitue une incitation à l'embauche. Limité à un an voire deux dans des cas prioritaires, le contrat CES est généralement transformé en contrat d'emploi consolidé (CEC) créé par la loi du 29 juillet 1992. La durée du CEC peut atteindre 5 ans et il bénéficie de l'exonération des charges patronales, l'Etat prenant en outre, en charge une partie de la formation.

Châteauneuf-les-Martigues fait appel à de nombreux emplois aidés : CES, CEC, contrat emploi jeune (CEJ). En hausse constante depuis 1998, ils étaient 159 en 2001, ce qui représentait 38,6% du personnel rémunéré de la commune. Leur nombre diminue dès 2002, et surtout en 2003, du fait de la titularisation, d'une cinquantaine d'emplois aidés. Sur les 83 emplois aidés restant en 2003, la commune emploie une majorité de CEC (40), mais aussi 17 CEJ et 26 CES. Les affectations de ces personnels sous contrat se retrouvent le plus souvent dans les services éducatifs (petite enfance, école) et les services techniques.

Il faut rappeler que le recours aux emplois aidés se concilie mal avec les modes normaux de recrutement par concours de la fonction publique. En outre, une titularisation massive de tels emplois sur une période aussi brève a un impact non négligeable tant sur le plan financier qu'en matière de gestion des ressources humaines.

Il est à noter que ces titularisations ont été effectuées dans le cadre d'un plan de résorption de l'emploi précaire. S'agissant des emplois jeunes, la commune explique qu'elle s'était engagée dès leur recrutement à les pérenniser à l'issue de leur contrat pour autant que l'emploi qu'ils occupaient répondait à un besoin collectif non satisfait.

III-3 Le régime indemnitaire

La hausse des dépenses de personnel s'explique également par une progression des indemnités versées sur la période : en 1998, le montant des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) versées était de 218 000 euros. En 2003, le cumul des IHTS et des indemnités d'administration et de technicité (IAT) s'élève à 297 979 euros, soit une augmentation de

36,7%. Le montant des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS), - qui ne représente qu'une faible proportion du total des primes- augmente de 239% de 1998 à 2003 (il passe de 15 448 euros à 52 451 euros). Le montant de l'indemnité d'exercice des missions des préfectures (IEMP) augmente également de 28,8% entre 2001 à 2003.

En 2003, le montant total des primes versées représente 19,2% du montant des salaires des personnels titulaires et stagiaires, soit notamment 16% pour la filière technique, 21,8% pour la filière administrative et 35,7 % pour les policiers municipaux.

III-3-1 : Le versement irrégulier ou non justifié de primes et indemnités

La commune ne dispose pas de centre automatisé de gestion de l'information. Or, en 2001 et 2002, quatre agents, dont la directrice générale des services et le directeur des ressources humaines, bénéficiaient encore de la prime informatique, en méconnaissance des dispositions du décret

n° 71-343 du 29 avril 1971 modifié et de la jurisprudence. En 2003 et 2004, un agent, qui n'est pas affecté au service informatique, continue à la percevoir irrégulièrement.

La commune a indiqué à la chambre qu'elle devait mettre fin au versement de cette prime à compter du 1er avril 2005.

Sur le fondement du décret n° 90-437 du 28 mai 1990, 21 agents percevaient en 2003 l'indemnité forfaitaire de transport pour les agents itinérants, qui s'élève à 198 euros par an. Même si cette indemnité ne représente qu'une part peu importante du total des indemnités accordées, sa justification doit être appréciée au regard des nombreux véhicules de service possédés par la commune. Notamment, deux agents qui percevaient cette prime en 2003 figuraient sur la liste des agents bénéficiant de l'attribution d'un véhicule de service.

Selon la commune, il sera demandé au premier agent de rembourser la somme indûment perçue à compter de septembre 2003, date à laquelle il a eu l'usage effectif du véhicule de service. En revanche, le montant de la prime perçue par le second agent a été proportionnel au nombre de mois où il n'a pas eu l'usage du véhicule, soit 9/12èmes.

III-3-2 : La gestion des heures supplémentaires

Par délibération du 28 février 2002, l'assemblée délibérante a adopté le nouveau régime indemnitaire pour travaux supplémentaires résultant de l'application des décrets 2002-60 et 2002-61 du 14 janvier 2002 qui découle de l'application de l'ARTT à laquelle sont soumises les collectivités locales.

En application du nouveau régime indemnitaire, l'attribution des IHTS est strictement encadrée. Les heures supplémentaires sont les heures effectuées à la demande du chef de service dès qu'il y a dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail. Le nombre d'heures supplémentaires mensuel maximum est de 25 heures (article 6) incluant les heures de dimanche et jours fériés et les heures de nuit. Le paiement d'IHTS devrait impliquer en conséquence, la réalisation effective d'heures supplémentaires et la mise en oeuvre par l'employeur de moyens de contrôle automatisés permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies. Or, la commune n'a pas fait l'acquisition d'un système de pointeuse permettant de vérifier les dépassements d'horaires. Elle justifie cette abstention par la disparité de locaux communaux et donc la difficulté à mettre en oeuvre un tel système de contrôle. Les heures supplémentaires sont donc payées en fonction des déclarations des agents à leur chef de service, et qui se font sous leur contrôle.

De façon générale, la mise en place du nouveau régime indemnitaire en 2002, avec notamment l'instauration des IAT, a conduit à une réduction des heures supplémentaires rémunérées : le montant des IHTS en 2001, dernière année d'application de l'ancien régime indemnitaire, était de 333 250 euros alors que le montant des IHTS ajouté à celui des IAT en 2003 n'est que de 297

979 euros.

Cependant, on peut remarquer l'importance du nombre et du coût des heures supplémentaires de nuit. Si le nombre d'heures supplémentaires de nuit a diminué pratiquement de moitié depuis 2001, leur coût n'a diminué que de 36%. En 2003, les heures supplémentaires de nuit, qui représentent 29,3% du nombre d'heures supplémentaire total, représentent en revanche 53% du coût de l'ensemble de ces heures.

Les agents de la filière police sont particulièrement concernés par les heures supplémentaires de nuit. En 2003, les 15 agents de cette filière consomment 91,8 % du montant global des heures supplémentaires de nuit, ce qui représente 48,7 % du coût total des heures supplémentaires attribuées. Ceci s'explique par la volonté de la commune d'assurer le service de manière continue, la nuit et le jour.

III-4 L'organisation des services

III-4-1 : Le respect nécessaire de la réglementation sur le temps de travail

En 2002, un cabinet d'audit réalisait une étude relative à la réorganisation des services municipaux, dans le cadre de la mise en place des 35 heures, pour la crèche, la police municipale, et d'une façon plus générale, pour revoir l'organisation entière des services techniques.

1° les services techniques

En ce qui concerne les services techniques, l'étude avait mis en évidence plusieurs dysfonctionnements : un manque de coordination générale des services, un manque de polyvalence, une absence d'encadrement, qui nuisaient au bon fonctionnement des services techniques. Elle remarquait également l'absence de conformité avec la législation de l'organisation d'un service " festivités " au sein des services techniques, qui travaillait en relation étroite avec les associations, et entraînait un nombre d'heures supplémentaires coûteuses important de mai à juillet, sur des amplitudes horaires trop grandes (sans repos compensateurs et sans repos hebdomadaires) avec un système d'astreintes. Une planification des activités festives sur l'année devrait permettre de corriger ces défauts. Le service festivités a été rattaché à la nouvelle direction de la culture créée en 2004.

La réorganisation des services techniques s'est effectuée en septembre 2003, en tenant compte de certains éléments de rationalisation préconisés : regroupement des deux magasins en un seul, polyvalence des équipes d'intervention. Elle s'est traduite par une augmentation des effectifs de ces services, décidée en juin 2003, passant par la création de 19 postes d'agents d'entretien et d'agents techniques pour le service des espaces verts et des bâtiments notamment.

2° La police municipale

Comme il a été vu ci dessus, le choix d'avoir une mission de police sur une amplitude d'intervention de 7 jours sur 7, 24 h sur 24 est à l'origine d'un nombre d'heures supplémentaires important. La diminution des effectifs de la police nationale sur la commune et la fermeture de ce poste la nuit et le week-end comptent au nombre des raisons qui ont poussé la commune à développer son service de police municipale.

En outre, l'organisation du temps de travail des agents - 2 jours travaillés, dont une journée de 8 h suivie d'une journée de 16 heures, ne respectait pas les bornes légales (amplitude du cycle de 19 h au lieu de 12, temps de travail effectif de 11 heures au lieu de 10). Le cabinet préconisait par conséquent une diminution des horaires de travail de chaque agent. La volonté d'effectuer des surveillances 24 h / 24 a conduit au final au recrutement de 4 gardiens de police municipale en 2004, portant l'effectif de la filière à 22 agents.

III-4-1-2 : Des mises à disposition de personnel communal contrôlées

La commune de Châteauneuf-les-Martigues met certains de ses agents à disposition de plusieurs associations. Ainsi l'association " DEFI PAIO ", créée en 1997, qui participe à la mise en oeuvre de la politique municipale en matière d'emploi, n'avait pas conclu de convention avec la commune de Châteauneuf-les-Martigues alors que cette dernière mettait à sa disposition 9 agents (chiffres 2003). La situation a été régularisée en décembre 2003. A la fin de la période contrôlée, toutes les associations avaient passé des conventions avec la commune, prévoyant notamment la mise à disposition de ces agents, lesdites conventions ayant été signées après délibération du conseil municipal.

Aucune décision individuelle de mise à disposition n'a été semble-t-il prise par le maire. La commune indique que ceci devrait faire l'objet d'une régularisation dans les meilleurs délais.

III-5 L'attribution d'avantages dans des conditions irrégulières ou coûteuses pour la commune

III-5-1 : L'attribution irrégulière de logements de fonctions

L'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 dispose 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.

En premier lieu, en ce qui concerne l'attribution de logements par nécessité absolue de service, le juge administratif considère que l'occupation du logement de fonction doit être justifiée par des

contraintes particulières de l'emploi exigeant une présence continue, comme par exemple des fonctions de gardiennage.

Une délibération du 28 avril 1998 fixe la liste des logements de fonction qui peuvent être attribués par nécessité absolue de service, à des agents assurant le gardiennage d'équipements municipaux à titre permanent : 5 logements sont concernés, un stade, le COSEC, le foyer des anciens, le centre équestre et la Maison pour tous La Mède. Pour quatre de ces équipements, le maire a pris quatre arrêtés attribuant ces logements aux agents concernés, en leur qualité de gardiens de ces équipements.

En revanche, aucun arrêté n'a été pris pour l'attribution du logement de fonction du centre équestre (le centre équestre est un équipement municipal mis à disposition de l'association " la Maison pour tous "). Or, il ressort des bulletins de paie d'un agent de maîtrise, mis à disposition de l'association " La Maison pour tous ", que cet agent résidait dans ce logement jusqu'en décembre 2003. Selon les informations recueillies auprès de la commune, il l'aurait quitté. Aucune décision n'ayant été prise par la commune, les dispositions de l'article 28 de la loi du 28 novembre 1990 ont été méconnues et l'agent n'avait aucun titre pour occuper ce logement.

La commune considérait que dès lors que le centre équestre était mis à disposition d'une association, elle n'était plus compétente pour décider de l'affectation du logement de fonction. Toutefois, s'agissant d'un équipement communal, et d'un logement attribué à titre gratuit à un de ses agents, il lui appartenait bien d'en décider l'attribution.

En second lieu, l'interprétation faite par la commune de la notion d'utilité de service est relativement souple. Les logements de fonction peuvent être attribués à des agents pour " utilité de service ", si cela s'avère utile au bon fonctionnement du service, et moyennant le paiement d'une redevance, qui doit être représentative des prix du marché. Toute attribution de logement qui ne respecte pas ces conditions doit être considérée comme un avantage indu, venant en supplément de leur rémunération, excédant ceux auxquelles peuvent prétendre les agents de l'Etat occupant des emplois soumis aux mêmes conditions (CE 11 février 2002 MANFROI).

Or, la commune de Châteauneuf-les-Martigues a attribué des logements de fonction à trois agents d'encadrement par " utilité des service ", sans qu'une telle utilité soit évidente, et sans qu'aucun paiement de redevance ne soit exigé.

Après une lettre d'observation de la sous-préfecture d'Istres lui rappelant qu'un chef de cabinet ne pouvait prétendre à un logement par nécessité absolue de service, une délibération du 18 décembre 1989 accorde à l'intéressé un logement par utilité de service, ou si la commune ne dispose pas de logement, une indemnité mensuelle de 3 000 F. Le 29 juin 1990, une seconde délibération accepte le transfert pur et simple du bail de location conclu entre cet agent et une société immobilière au nom de la commune. Le 7 septembre 1990, la commune effectue un " rappel de loyers ", rétroactif, en décidant de prendre en charge le loyer de ce logement à

compter du 1er décembre 1988, date de la nomination du chef de cabinet.

Une maison et un appartement, loués par la commune à la société TOTAL, sont de la même façon attribués à deux autres cadres de la commune, depuis 1990 et 1995; les conventions conclues avec les intéressés ne prévoient là encore aucun paiement d'une redevance.

Il est à noter que les trois bénéficiaires de ces logements bénéficient tous des IFTS, dont le bénéfice est incompatible avec la disposition d'un logement à titre gratuit.

Les services du contrôle de légalité avaient d'ailleurs à plusieurs reprises indiqué à la commune l'existence de telles irrégularités et il avait été demandé à la commune de Châteauneuf-les-Martigues de rapporter sa délibération du 28 mars 1995 accordant un logement de fonction pour nécessité absolue de service à un de ses directeurs.

Il serait souhaitable que dans le cadre de la réglementation en vigueur, qui permet notamment l'attribution de logements de fonction par nécessité absolue de service au directeur général des services, la commune de Châteauneuf-les-Martigues détermine avec précision les modalités d'attribution des logements de fonction. Les arrêtés attributifs devraient être conformes à cette délibération et permettre une gestion transparente du parc de logements.

La chambre prend acte de la volonté de la commune de déterminer rapidement les conditions d'attribution, notamment financières, de ces logements de fonction.

III-5-2 : Une utilisation non contrôlée des véhicules de service

La ville de Châteauneuf-les-Martigues dispose d'un parc de véhicules très important. Au vu d'un état des véhicules existants en décembre 2004 fourni par la commune, le parc de voitures et deux roues classés en véhicules légers et utilitaires de la collectivité s'élève à 67 en 2004 sur 81 véhicules au total - le reste étant composé de véhicules ou d'engins à vocation très spécifiques. Les chiffres de l'année 2003 ne sont pas sensiblement différents puisque l'état de l'actif annexé au compte administratif 2003 indique un nombre de véhicules égal à 73. Si l'on rapporte le nombre de véhicules " de tourisme" au nombre d'agents titulaires, on arrive à 1 véhicule pour 4,5 agents.

Une note de service établie par le maire en 1998 rappelait que les véhicules de service devaient être utilisés pendant les heures de travail et qu'ils devaient être remisés au parc auto ; seul le directeur des services technique, les chauffeurs du maire et la responsable du courrier sont autorisés à garer leurs véhicules à leur domicile, en raison de leurs horaires.

Le directeur général des services avait officiellement un véhicule de fonction personnel et les autres véhicules sont répartis par service, sauf deux pour l'ensemble des services, un responsable étant désigné pour chaque véhicule. Mais au vu de la liste, il semble que certains

véhicules soient spécifiquement attribués à certaines personnes, comme par exemple le véhicule du directeur des services techniques et celui du directeur de cabinet. Il convient de rappeler que l'attribution de véhicules de fonction, constitue un avantage en nature accordé aux intéressés, et n'est légale que dans des cas très particuliers définis par l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990. En ce qui concerne la commune de Châteauneuf-les-Martigues, qui compte moins de 20 000 habitants, seul le directeur général des services peut y prétendre.

Les agents responsables du garage communal possèdent un carnet d'entretien pour chaque véhicule, mais en revanche, ils ne détiennent aucun document écrit qui permettrait de vérifier si l'utilisation de chaque véhicule est bien effectuée dans l'intérêt du service (heure de départ, lieu de la mission, nom de l'utilisateur...). Depuis 2004, la commune a mis en place un suivi plus précis du parc de véhicules sur informatique, retraçant les mesures d'entretien à effectuer, les points de contrôles à vérifier et les prises de carburant. Si ce système est plus satisfaisant, la commune devrait élaborer un " carnet de bord " afin de permettre un suivi de leur utilisation (nom de l'utilisateur, date et trajet effectué) et de contrôler efficacement la réalité des missions.

Il conviendrait également d'évaluer les besoins réels de véhicules, afin de vérifier si l'attribution de certains de ces véhicules est réellement nécessaire pour la bonne marche des services.

La commune indique qu'un carnet de bord sera mis en place afin de contrôler l'utilisation de son parc automobile.

III-6 Conclusion

Les charges de personnel de la collectivité prélèvent une part toujours plus importante des recettes de fonctionnement. Rapporté à la population, le taux de 26,7 agents pour 1 000 habitants est élevé et est supérieur au taux national évalué à 23,2 % (source Insee Première en septembre 2003), même si la commune avance que ces ratios seraient comparables aux ratios nationaux. S'il est vrai que certains services, telle la restauration municipale, sont assurés en régie, ce taux doit néanmoins être apprécié au regard des services transférés à la communauté urbaine Marseille Provence Métropole depuis 2001.

La commune devra veiller à court terme à maintenir ses dépenses de personnel, par le biais notamment d'une organisation de ses services peut être moins coûteuse en termes d'heures supplémentaires et en appréciant de façon très rigoureuse les conséquences d'éventuels recrutements futurs sur les dépenses totales de fonctionnement.

IV L'entrée de Châteauneuf-les-Martigues dans l'intercommunalité

Châteauneuf-les-Martigues ne faisait partie d'aucun établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre avant son intégration à la communauté urbaine le 1er janvier 2001. Le 29 janvier 2000, le conseil municipal s'était prononcé dans un premier temps en faveur

d'une adhésion à la communauté d'agglomération des Pennes Mirabeau.

Cependant, en vertu du pouvoir d'appréciation que lui confère la loi et après négociation, le préfet des Bouches-du-Rhône, par arrêté du 28 janvier 2000, a fixé le projet de périmètre de la communauté urbaine à 18 communes parmi lesquelles se trouve Châteauneuf-les-Martigues, qui se situe à l'extrémité ouest du périmètre. Cette dernière, comme douze autres communes, représentant plus des deux tiers de la population totale, a finalement émis un avis favorable à son intégration dans la communauté urbaine. Le préfet a alors prononcé la création de la communauté urbaine Marseille Provence Métropole par arrêté du 7 juillet 2000.

Châteauneuf-les-Martigues s'est vue attribuer quatre délégués, sur les 157 membres qui siègent au conseil de communauté (la ville de Marseille en ayant 82).

Lors du débat précédant le vote sur l'adhésion à la communauté urbaine Marseille Provence Métropole, étaient mis en avant les avantages suivants pour Châteauneuf-les-Martigues :

- une taxe professionnelle unique (TPU), dont le taux serait, dans un horizon de 6 ans environ, inférieur de 8 points à celui de la commune (il passerait de 25,64% à 18%), ce qui induira une attractivité plus forte pour les entreprises, et par suite des créations d'emploi. Le produit de la TP perçue auparavant par la commune - environ 85 MF- étant garanti au niveau de l'année 2000, par l'attribution de compensation versée par la CUMPM
- le versement par l'Etat d'une dotation globale de fonctionnement (DGF) plus importante en cas d'une intégration dans une communauté urbaine par rapport à une communauté d'agglomération.
- une augmentation de la dotation versée par le fonds départemental de la taxe professionnelle (soit une diminution supposée de l'écrêtement de la taxe professionnelle, qui s'élevait à 5 MF, en 2000).

La création de la communauté urbaine, a provoqué la dissolution de deux syndicats dont Châteauneuf-les-Martigues était membre et a ainsi permis une simplification de son paysage intercommunal. Il s'agit du syndicat intercommunal d'élimination des déchets urbains de l'Est de l'Etang de Berre (SIEDUREEB) et du syndicat intercommunal des eaux de l'Ouest de Marseille (SIEOM).

La disparition des deux syndicats dont faisait partie Châteauneuf-les-Martigues, compétents pour certaines compétences communautaires, a parfois été délicate à mettre en oeuvre.

De réelles difficultés sont apparues notamment pour dissoudre le syndicat intercommunal des eaux de l'Ouest de Marseille (SIEOM): les régularisations d'écriture n'ont été effectuées par le trésorier de Châteauneuf-les-Martigues qu'en 2004.

La dissolution du SIEDUREEB, a été prononcée par arrêté préfectoral du 19 décembre 2000. La répartition de l'actif et du passif entre les membres du syndicat a été arrêtée par le trésorier de Marignane ; la quote-part d'actif et de passif du syndicat revenant à Châteauneuf-les-Martigues a été intégrée dans le patrimoine de la commune, puis a été transférée en pleine propriété à la communauté urbaine, compétente en matière de gestion des déchets.

IV-1 Une modification de la structure des ressources communales

IV-1-1 L'attribution de compensation : principale ressource de la commune

Cette attribution vise à compenser la perte de taxe professionnelle pour Châteauneuf-les-Martigues. Elle a pour objectif la neutralité budgétaire des transferts de produits (TPU) et de charges au moment du basculement de ces flux entre un établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres.

1° Le calcul initial de cette attribution et l'évaluation des charges transférées

Ce calcul est fondamental pour la commune de Châteauneuf-les-Martigues, dès lors qu'il définit de manière permanente le montant de l'attribution de compensation, qui va représenter la ressource principale de la commune (64% des recettes réelles de fonctionnement). La collectivité est donc particulièrement dépendante de cette ressource.

En application de l'article 1609 nonies C 4ème alinéa du code général des impôts, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à taxe professionnelle unique doivent verser à leurs communes membres une attribution de compensation égale au montant de la taxe professionnelle perçue par les communes l'année précédente minorée des charges transférées.

Cette attribution de compensation ne pouvait, à l'origine, être modifiée qu'en cas de nouveau transfert de compétences. Elle peut désormais, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, être révisée par le conseil communautaire, en tenant compte du rapport de la commission d'évaluation des charges.

Le coût des dépenses transférées a été évalué d'après leur coût réel dans les budgets communaux lors de l'exercice précédant le transfert de compétences ou d'après la moyenne de leur coût réel dans les trois comptes administratifs précédant ce transfert. Ce coût a été réduit, le cas échéant, des recettes de fonctionnement et des taxes afférentes à ces charges, comme par exemple la redevance d'assainissement ou la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères.

Les dépenses de fonctionnement sont prises en compte pour la totalité des dépenses relatives aux compétences transférées et les dépenses d'investissement comprennent notamment les immobilisations réalisées ou en cours de réalisation (comptes 21 et 23) et les annuités d'emprunt

arrêtées à la date de l'acte instituant l'EPCI ou de l'acte procédant à des transferts de compétences.

Une sous-évaluation de la charge transférée favoriserait la commune d'origine au détriment du groupement intercommunal, celui-ci devant assumer une charge supérieure à la réduction de l'attribution de compensation (AC). Par contre, une surévaluation de la charge transférée favoriserait le budget communautaire mais pénaliserait financièrement la commune, celle-ci supportant une réfaction de l'AC supérieure aux charges réellement transférées.

a) La méthode d'évaluation

L'évaluation du montant de l'attribution de compensation a été adoptée par la commission locale d'évaluation des transferts de charges le 29 novembre 2001.

Cette évaluation a été approuvée par le conseil municipal de Châteauneuf-les-Martigues le 21 décembre 2001. Les choix retenus pour l'évaluation des dépenses transférées ont été notamment :

Pour les dépenses de fonctionnement :

- d'analyser les coûts déclarés par les communes au titre des exercices 1998 à 2000,
- de retenir la moyenne arithmétique de ces coûts,
- de tenir compte de tous les produits de fonctionnement récurrents déclarés au titre des compétences,
- de prendre en compte, lorsque la compétence est déjà transférée par une commune au sein d'un syndicat, de la participation à ce syndicat, lorsque celle-ci est déclarée par la commune.

Pour les dépenses d'investissement et la dette :

- d'évaluer par compétences les dépenses d'investissement exposées par les communes au titre des compétences à partir des déclarations faites par les communes pour les exercices 1998 à 2000,
- d'évaluer les recettes propres d'investissement attachées à ces compétences,
- de déterminer le besoin de financement des investissements transférés, soit la différence entre les deux éléments précédents.

Une fois déterminé ce besoin de financement, celui-ci est comparé à l'emprunt réalisé par la commune au cours des trois années de référence, ce qui permet de déterminer alors la quote-part de l'encours de dette communal transféré à la communauté urbaine et donc la quote-part de l'annuité transférée. Cette dette transférée est retenue sur le produit de TP en totalité. En contrepartie, la communauté urbaine remboursera annuellement la quote-part de l'annuité échue correspondante. Les charges d'investissement retenues correspondent donc à un pourcentage de l'annuité de la dette de la commune en 2001.

Cet encours de dette est transféré théoriquement : il ne s'agit pas de transférer les contrats conclus avec les établissements financiers mais, d'isoler, au sein de l'encours de dette total de la commune, la part qui est considérée comme transférée à la communauté. Les contrats de dettes sont conservés par la commune qui continuera à les acquitter et gardera la capacité de les renégocier.

b) L'application de cette méthode pour la commune

La commission, pour retenir le montant des charges transférées de chaque commune, s'est appuyée sur les chiffres déclarés par les communes membres. Puis, elle a validé ou remis en cause ces éléments chiffrés, un premier rapport a ensuite été établi en juillet par la commission pour arriver au résultat final.

Pour tenter d'apprécier la fiabilité des dépenses ainsi déclarées, il est intéressant d'examiner le périmètre d'évaluation des charges et produits transférés par blocs de compétence tels qu'énoncés à l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales :

" 1°) en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire :

création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;

actions de développement économique ;

construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaires ;

lycées et collèges dans les conditions fixées dans les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983 ;

2°) en matière d'aménagement de l'espace communautaire :

schéma directeur et schéma de secteur ; plan d'occupation des sols et documents d'urbanisme en

tenant lieu ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; et après avis des conseils municipaux, constitution de réserves foncières d'intérêt communautaire ;

- organisation des transports urbains au sens du chapitre II du titre II de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, sous réserve des dispositions de l'article 46 de cette loi ; création ou aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; parcs de stationnement ;

prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement au sens du code de l'urbanisme ;

3°) en matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire :

- programme local de l'habitat

politique du logement communautaire ; aides financières au logement social d'intérêt communautaire ; actions en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; action en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire ;

opérations programmées d'amélioration de l'habitat, actions de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre, lorsqu'elles sont d'intérêt communautaire ;

4°) en matière de politique de la ville dans la communauté :

dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ;

dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;

5°) en matière de gestion des services d'intérêt collectif :

assainissement et eau;

création et extension des cimetières créés, crématoriums ;

abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ;

services d'incendie et de secours, dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie ;

6°) en matière de protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :

- élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés ;
- lutte contre la pollution de l'air ;
- lutte contre les nuisances sonores.

Lorsque l'exercice des compétences mentionnées au présent paragraphe est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, (blocs n° 1, 2, 3, 5) cet intérêt est déterminé à la majorité des deux tiers du conseil de la communauté urbaine... "

Au préalable, il faut tout d'abord observer qu'en 2004, l'intérêt communautaire n'étant toujours pas défini par les élus communautaires, certaines compétences ne sont pas exercées par la communauté urbaine Marseille Provence Métropole, et n'ont pas donné lieu à transfert de charges : l'ensemble de la compétence reste alors exercé par les communes membres.

Un tel retard dans la définition de l'intérêt communautaire est préjudiciable à la gestion quotidienne des communes membres, qui doivent, dans l'incertitude, exercer des missions qui ne relèveraient plus de leurs compétences. En outre, de la définition de l'intérêt communautaire dépend les transferts de charge et de patrimoine. Pour remédier à cette réticence des établissements publics de coopération intercommunale à définir ce qui relève de l'intérêt communautaire, l'article 164 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux " libertés et responsabilités locales ", modifié par l'article 18 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005, fixe aux EPCI déjà créés, qui n'ont pas défini l'intérêt communautaire un délai de deux ans à compter de la date de promulgation de la loi pour ce faire; à défaut, l'intégralité du bloc de compétences sera considérée comme transféré à l'établissement public. Ce n'est donc au plus tard qu'en août 2006 que l'ambiguïté sera levée pour Châteauneuf-les-Martigues.

En ce qui concerne le bloc de compétences n°1 (le développement et l'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire), Châteauneuf-les-Martigues n'a rien transféré. Toutefois, les actions menées en matière d'emploi par l'association DEFI PAIO, subventionnée largement par la commune, pourraient rentrer dans ce bloc de compétences : cette association propose son aide en matière d'emploi et de formation, aide les demandeurs d'emploi, et met en relation les entreprises et les candidats à l'embauche.

Pour le bloc de compétences n°2 (aménagement de l'espace communautaire) entrent dans le champ de l'évaluation au titre spécifiquement de la compétence :

a)" schéma directeur et schéma de secteur ; plan d'occupation des sols et documents d'urbanisme en tenant lieu " :

Des charges de personnel : 1 agent au total (un technicien chef à 50% et un agent de maîtrise à 50%)
Des frais d'étude

Curieusement, aucune quote-part des frais généraux n'est retenue.

b)" organisation des transports urbains " :

- Rien

c)" création ou aménagement et entretien de voirie; signalisation " :

- Les charges de personnel : 14,75 agents (14 temps plein, un agent à 25% et un agent à 50%)

- Une quote-part des charges de gestion générale (bâtiments, véhicules affectés à la voirie (carburants, assurance, entretien, vignette) :

- L'ensemble des autres charges et recettes de fonctionnement et d'investissement supportées par le budget principal de la ville.

d)" parcs de stationnement " :

- Les charges liées à l'entretien des parcs de stationnement sont déjà comprises dans celles de la voirie.

En l'espèce, le bloc de compétences n° 3 " équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire " n'a donc pas donné lieu à transfert de charges.

Quant au bloc de compétences n°4 " politique de la ville dans la communauté ", Châteauneuf-les-Martigues avait initialement prévu des transferts de charges (du personnel en ce qui concerne les dispositifs locaux de prévention de la délinquance et une quote-part des frais généraux). Aucune dépense n'a cependant été transférée. La rédaction de l'article L. 5215-20 précité prévoyait toutefois de façon expresse, et de plein droit, le transfert des " dispositifs locaux de prévention de la délinquance ".

Ils ne pouvaient donc pas être exclus en totalité dans le cadre de l'évaluation des charges transférées. En outre, au vu des rapports d'orientation budgétaires 2001 et 2002 de la communauté urbaine Marseille Provence Métropole, il apparaît que cette compétence sera partagée avec les communes membres : la communauté urbaine aura en charge l'élaboration et le suivi des contrats de ville, les communes interviendront quant à elles lorsque les actions définies dans le contrat de ville concernent le développement social, l'éducation ou la culture. Le partage souhaité des compétences dans la mise en oeuvre du contrat de ville ne paraît pas non plus correspondre à la disposition législative précitée, qui prévoit l'exercice, dans leur ensemble, des " dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ".

Pour le bloc de compétences n °5 (gestion des services d'intérêt collectif) :

a) Assainissement et eau : aucune charge n'a été prise en compte au titre du budget principal ; le budget annexe a été transféré.

b) Services d'incendie et de secours : la participation versée au SDIS en 2000 est retenue dans l'évaluation.

Concernant le bloc de compétences n°6 (protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie) entrent dans le champ de l'évaluation :

- Les dépenses et recettes relatives à l'élimination et la valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés soit celles liées à la collecte des déchets ménagers (effectuée par un prestataire privé), les charges et recettes liées à la déchetterie ainsi que les charges de personnel : 2 CEJ à 100%, un agent administratif.

- La TEOM perçue par la commune.

En résumé, pour les blocs n°2, 5 et 6, le transfert paraît avoir été correctement effectué, sauf en ce qui concerne la quote-part des frais généraux pour le bloc n°2.

Selon le rapport d'évaluation des charges transférées rendu par la commission d'évaluation, les charges nettes retenues se répartissent comme suit :

Pa600104

CHARGES NETTES RETENUES					
FONCTIONNEMENT	1998	1999	2000	Moyenne 1998-2000	
recettes de fonctionnement diverses (a) (en milliers de francs)	697	790	900		
Total des dépenses courantes (b)	15 688	16 502	16 697		
dont personnel	2 367	2 478	2 901		
Charges de fonctionnement retenues (b)-(a)	14 991	15 713	15 797	15 500	
INVESTISSEMENT					
Total des dépenses d'investissement (c)	3 710	2 479	8 791	4 993	
Total des recettes d'investissement (d)	3 127	910	1 440	1 826	
Charges nettes annuelles d'investissement (c)-(d)	583	1 569	7 351	3 168	A
EMPRUNT GLOBAL REALISE Quote part de l'emprunt Annuité de la dette en 2001	14 000	4 000	11 750	9 917 31,94% 24 854	B Q= A/B C
Charges d'investissement retenues (Milliers de Francs)				7 939	D = Q x C

Le montant total des charges transférées déclarées par la commune est le troisième après Marseille et Marignane. En outre, Châteauneuf-les-Martigues a fourni les documents permettant de vérifier l'exactitude du calcul définitif des charges transférées.

c) L'évaluation des charges de fonctionnement

La moyenne des dépenses courantes de fonctionnement transférées s'élève à 2,36 millions d'euros (15,5 MF) soit 15,9% de la moyenne du montant total des dépenses courantes.

Les dépenses de personnel retenues concernent essentiellement la compétence voirie, la gestion des déchets étant réalisée par un prestataire privé. Le montant moyen des dépenses de personnel transférées est de 393 000 euros (2,58 MF), ce qui ne représente que 16,6% de la moyenne des charges courantes transférées.

Le transfert de personnel n'est intervenu qu'au cours de l'année 2002, suite à un appel à candidatures lancé par la CUMPM sur la base du volontariat des agents et du maintien des avantages acquis au sein de la collectivité d'origine. Dans un premier temps a été donnée priorité de premier rang aux agents travaillant sur les compétences transférées et sur des postes identifiés. Priorité de second rang a été ensuite donnée aux autres agents de la commune.

La commune faisait valoir au départ un transfert de 22 agents, chiffre qui comprenait 4 CEJ dans le secteur de la politique de la ville. Seulement 7 agents titulaires ont été transférés à la CUMPM, auquel il faut rajouter 4 CEC et 4 CEJ. Les agents ayant refusé de muter vers la communauté urbaine ont été redéployés au sein des services techniques de la commune.

Même si l'hypothèse de départ est de 18 postes à transférer, le transfert réel reste bien en dessous de ce chiffre. En effet, les transferts de contrats aidés (CEJ, CES) ne peuvent être considérés comme des transferts de charges permanentes au même titre que des agents titulaires, alors même que Châteauneuf-les-Martigues s'était engagée à pérenniser les CEJ.

Il est vrai qu'à la date des transferts de personnel vers la communauté urbaine, l'article

L. 5211-4-1 du CGCT, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2002-276 du 27 février 2002, n'imposait pas aux personnels affectés sur des compétences transférées d'intégrer l'EPCI. Toutefois, l'absence de transfert de l'ensemble de ces agents entraîne une charge supplémentaire pour la commune, qui doit redéployer les personnels concernés dans d'autres services.

d) l'évaluation des charges d'investissement

La dette transférée (31,94% du montant de l'annuité de la dette au 1er janvier 2001) est retenue en totalité sur le produit de l'AC initiale. En contrepartie, la communauté urbaine rembourse annuellement à la commune la quote-part de l'annuité échue correspondante.

De 2001 à 2015, période correspondant au plan d'extinction de la dette, la communauté urbaine versera donc à Châteauneuf-les-Martigues 31,94% de l'annuité de la dette. Ceci a été acté dans une convention de remboursement de la dette, adoptée par le conseil municipal le 21 décembre 2001.

Les charges d'investissement transférées apparaissent peu importantes. En effet, la moyenne 1998-2000 des dépenses d'équipement totales de la collectivité est de 5,2 millions d'euros et en déclarant en dépenses transférées une moyenne de 761 Keuros pour ces trois années, la commune de Châteauneuf-les-Martigues se situe dans la moyenne des dépenses d'équipement des autres communes de moins de 30 000 habitants de la communauté urbaine, qui ne dépassent pas le million d'euros.

Châteauneuf-les-Martigues a fortement contesté la méthode d'évaluation des charges retenues au titre des dépenses d'investissement, qui selon elle la désavantageait. Ceci l'a notamment amenée à emprunter l'année 2000, pour faire diminuer le montant des charges qui sera retenu.

(V. supra p.23).

Pour Châteauneuf-les-Martigues, le besoin de financement est inférieur à l'emprunt moyen réalisé sur les trois dernières années. Ainsi, on retient dans l'attribution de compensation une part de l'annuité communale (31,94% de 24,8 MF en 2001, soit 7 939 125,03 F).

Elle se considère lésée par rapport aux communes plus endettées, pour lesquelles la CUMPM remboursera à terme un montant de dette plus élevé. Le plan d'extinction de la dette qui a été retenu se termine en 2015. La quote-part remboursée par la communauté urbaine diminue en conséquence de façon proportionnelle à l'extinction de la dette.

La commune a proposé une méthode de calcul différente, qui n'a pas été retenue, dans laquelle le prélèvement devait être limité au montant de la moyenne des charges nettes constatées lors des trois derniers exercices, soit 3 167 682,42 F, ou alors une réduction de l'emprunt à retenir à 18,13%, correspondant à la part des dépenses d'investissement transférées à la communauté urbaine par rapport à la moyenne des dépenses d'équipement brut de la commune des 3 derniers exercices.

Les modalités d'évaluation des charges liées à un équipement transférées, telles qu'elles étaient définies dans l'article 1609 nonies C du code général des impôts (CGI) dans sa version en vigueur à la date de la création de la communauté urbaine Marseille Provence Métropole n'étaient certes pas satisfaisantes car elles entraînaient des inégalités dans l'évaluation des charges entre

les communes : elles s'appréciaient par rapport au coût réel des charges d'équipement dans le dernier budget ou dans les trois derniers comptes administratifs précédant le transfert de compétences. La loi du 13 août 2004 précitée a donc modifié l'article 1609 nonies C, et cette nouvelle rédaction préconise un calcul des dépenses liées à des équipements sur la base d'un coût moyen annualisé de l'ensemble des dépenses afférentes au bien pendant toute la durée de sa vie : coût initial de l'équipement (coût de réalisation ou éventuellement coût de renouvellement) frais financiers, dépenses d'entretien.

On ne peut que constater que la méthode de calcul imposée à Châteauneuf-les-Martigues ne correspondait ni à l'ancienne rédaction de l'article 1609 nonies C, ni à lettre de la rédaction actuelle de cet article.

Toutefois, Châteauneuf-les-Martigues conserve la plus forte attribution de compensation dans la communauté urbaine après Marseille. Le montant de l'attribution de compensation a légèrement augmenté de 2001 à 2003 ; son montant s'élève en 2003 à 12 449 574 euros. Cette augmentation est notamment due à une majoration en 2002 de 66 571 euros, pour tenir compte du prélèvement sur les ressources fiscales de la commune institué par la loi du 13 décembre 2002 sur la solidarité et le renouvellement urbain , imposé aux communes ayant une insuffisance de logements sociaux.

En mars 2003, la collectivité a demandé une réévaluation de son attribution de compensation, qui lui a été refusée. L'émission de rôles supplémentaires de TP au titre notamment de l'année 2000 devait, selon elle, majorer du même montant, soit 110 954 euros, son attribution. Mais, en l'absence de précision dans l'article 1609 nonies du CGI, la communauté urbaine n'a pas souhaité prendre en compte ces rôles supplémentaires, émis au titre de l'année de référence, soit 2000, dans le produit de taxe professionnelle de référence. En revanche, et ceci constitue bien une compensation pour la commune, elle a considéré que les rôles supplémentaires seront intégrés dans la part " intéressement " de la dotation de solidarité communautaire, et viendront abonder cette dotation pour l'année 2003.

IV-1-2 La Dotation de solidarité communautaire

Cette dotation est composée :

de la part " péréquation " (50%) , calculée selon l'insuffisance du potentiel fiscal lié à l'impôt sur les ménages, et du revenu imposable par habitant au regard de la moyenne des 18 communes ;

de la part " population " (10%) : calculée en fonction du poids de la population DGF de la commune au sein de la communauté urbaine ;

de la part " intéressement ", (40%) : répartie en fonction de la croissance cumulée des bases nettes de taxe professionnelle de chaque commune. L'évolution des bases de TP entre 2000 et

2002 a été de 9,22%.

Le premier critère est imposé par l'article 1609 nonies C du CGI. Les autres critères, en revanche, ont été choisis par le conseil communautaire.

Le montant de cette dotation de solidarité est arrêté chaque année par le conseil de communauté. Si l'on suit strictement les critères de calcul, Châteauneuf-les-Martigues aurait dû voir sa dotation diminuer en 2002 par rapport à 2001. Toutefois, le conseil de communauté a décidé de maintenir le montant de la dotation de solidarité à son niveau de 2001, pour toutes les communes.

Le montant de cette dotation n'a pas varié pour Châteauneuf-les-Martigues depuis 2001 : il est de 546 695 euros par an. Dans un avenir proche, cette dotation n'est pas appelée à augmenter. Toutefois, il est à noter que les critères choisis par le conseil ne sont pas défavorables à Châteauneuf-les-Martigues, compte tenu notamment de l'importance de ses bases de taxe professionnelle (avec 385 000 000 F en 2000, Châteauneuf-les-Martigues se situe au troisième rang des communes membres, derrière Marseille et Marignane).

IV-1-3 La diminution du produit versé par le fonds départemental de la taxe professionnelle.

L'article 1468 A du code général des impôts stipule :

" Lorsque, dans une commune les bases d'imposition d'un établissement, divisées par le nombre d'habitants, excèdent deux fois la moyenne des bases de taxe professionnelle par habitant constatée au niveau national, il est perçu directement, au profit d'un fonds départemental de la taxe professionnelle (FDTP), un prélèvement égal au produit du montant des bases excédentaires par le taux en vigueur dans la commune ".

En 2000, l'écrêtement des bases de l'établissement " Raffineries de Provence " à Châteauneuf-les-Martigues était de 19 737 000 F de bases nettes, soit un produit au profit du FDTP

de 5 061 000 F. Le montant des bases écrêtées était appelé à être de plus en plus important, dans la mesure où les bases de cet établissement n'avaient pas de composantes salaires.

Châteauneuf-les-Martigues, quant à elle, qui percevait 290 326 euros du FDTP en 2001, ne percevait plus que 147 606 euros en 2002. Cette perte, pourtant prévue par les textes, n'avait pas été anticipée par elle lors de l'adhésion à la communauté urbaine Marseille Provence Métropole.

Depuis la loi du 12 juillet 1999, les communautés urbaines en taxe professionnelle unique ne sont plus assujetties au mécanisme de l'écrêtement. Elles reversent chaque année au FDTP l'équivalent du dernier produit de l'écrêtement perçu par celui-ci, soit 5 061 000 F en 2001 pour la communauté urbaine. C'est ainsi que la CUMPM n'a versé au FDTP que 5 MF.

En conclusion sur ce point, Châteauneuf-les-Martigues a perdu le produit de sa principale ressource, le produit de la taxe professionnelle. Toutefois, les compensations versées par la communauté urbaine Marseille Provence Métropole compensent cette perte encore en 2003.

IV-2 Des transferts effectués dans des conditions juridiques satisfaisantes

La chambre a observé que les transferts concernant les budgets annexes, eau et assainissement, ont été correctement effectués par la commune de Châteauneuf-les-Martigues, tant en ce qui concerne les transferts de l'actif et du passif que les transferts des résultats budgétaires de l'année 2000.

Les contrats en cours au 1er janvier 2001, qui relevaient des compétences de la communauté urbaine ont été transférés de plein droit à cette dernière. Pour les prestations effectuées avant le 31 décembre 2000, qui restaient dues par la commune à cette date, les factures correspondant à ces dépenses ont été prises en charge sur le budget communal 2001, par une délibération du 11 avril 2001 autorisant le maire à ordonnancer ces dépenses.

Enfin, par trois délibérations du 21 décembre 2001, Châteauneuf-les-Martigues a transféré les ouvrages des réseaux d'assainissement et d'adduction d'eau potable de la commune, le domaine public routier ; en juin 2002, 7 véhicules ont également été transférés, à leur valeur comptable.

IV-3 Un démarrage tardif de l'intercommunalité

IV-3-1 : Les conventions de gestion

A la date de sa création, la communauté urbaine ne disposait pas des structures opérationnelles nécessaires au bon fonctionnement des services et équipements communautaires transférés. Conformément aux dispositions de l'article L. 5215-27 du code général des collectivités territoriales, elle a donc conclu avec ses communes membres des conventions de gestion, notamment en ce qui concerne le personnel, pour une durée de six mois à partir du 1er janvier 2001. Ces conventions ont été prorogées jusqu'au 31 décembre 2001. La communauté urbaine remboursait à la commune le coût du personnel mis à disposition. Il peut être remarqué que des frais de personnel étaient bien facturés à la communauté urbaine par Châteauneuf-les-Martigues, pour la compétence " politique de la ville ", en contradiction avec l'absence de prise en compte de cette compétence dans l'évaluation des charges transférées. En réalité, les compétences transférées n'ont été réellement exercées par la CUMPM qu'à partir du 1er janvier 2002.

IV-3-2 : Des retards dans la réalisation des travaux

En 2002, Châteauneuf-les-Martigues disposait d'une antenne territoriale, qui avait en charge la propreté urbaine, la voirie et l'entretien des espaces publics. Ces fonctions sont regroupées dans un pôle de proximité qui gère directement sur place les services et équipements communautaires.

Mais la procédure de recrutement lancée par la communauté urbaine Marseille Provence Métropole n'ayant pas permis pourvoir l'ensemble des postes ouverts, principalement dans le secteur de la voirie, des retards dans les travaux ont été constatés notamment en 2001. Châteauneuf-les-Martigues a été obligée de faire face à ces dysfonctionnements.

IV-3-3 : Des transferts de compétences qui restent à définir : l'exemple du logement social

L'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 sur la solidarité et le renouvellement urbain, dite loi SRU (codifié à l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation) a instauré, à compter du 1er janvier 2002, un prélèvement sur les ressources fiscales des communes ayant moins de 20% de logements sociaux sur le total des résidences principales. Ce prélèvement annuel est égal à 152,45 euros par logement manquant, et pour les communes ayant un potentiel fiscal par habitant supérieur à 801 euros, - ce qui est le cas de Châteauneuf-les-Martigues, dont le potentiel fiscal par habitant en 2000 s'élève à 1134-, il est égal à 20 % du potentiel fiscal par habitant.

Si le parc de logements de Châteauneuf-les-Martigues progresse de 45% de 1990 à 1999, l'offre de logement locatif est essentiellement privée. L'offre de logement social est en effet insuffisante au regard de la loi SRU (10,5% de son parc de résidences principales au 1er janvier 2002). D'ici 20 ans, 405 logements supplémentaires devront être construits.

Le prélèvement, qui a pour objectif d'inciter les communes à réaliser rapidement un nombre suffisant de logements sociaux, s'élevait à 91 875 euros en 2002 et 93 760 euros en 2003. Mais l'impact financier réel de ce prélèvement est limité, tout comme l'incitation à la construction qui était souhaitée, dès lors que la communauté urbaine reverse à la commune une grande partie de ce montant, 66 571 euros en 2002, en majoration de l'attribution de compensation. Cette majoration, prévue à l'article 57 de la loi SRU, est égale à la part du potentiel fiscal de la taxe professionnelle dans le potentiel fiscal de la commune.

Toutefois, en l'absence de définition de l'intérêt communautaire, la communauté urbaine n'exerce encore aucune compétence en matière de logement social, à l'exception de réflexions pour l'élaboration du programme local de l'habitat.

Par conséquent, la chambre remarque qu'en raison de la compensation financière effectuée par la communauté urbaine Marseille Provence Métropole, le dispositif législatif précité, qui avait pour but d'inciter la personne publique responsable à la construction des logements sociaux manquants, est dépourvu d'effet utile. Seule une définition de l'intérêt communautaire dans les meilleurs délais pourra remédier à cette situation.

IV-4 Conclusion

Pour l'instant, l'entrée de Châteauneuf-les-Martigues dans la communauté urbaine ne lui a pas

procuré les avantages espérés initialement :

étant donné le caractère peu élevé du montant de D.G.F. versé par l'Etat, une hausse éventuelle de cette dotation du fait de l'adhésion à une communauté urbaine n'aurait eu aucun impact réel sur les finances communales.

la dotation versée par le FDTP a diminué pratiquement de moitié.

enfin, la baisse du taux de taxe professionnelle de 2,51 points en 4 ans ne correspond en rien à la diminution de 8 points à moyen terme prévue en 2000.

Il demeure que l'ensemble des charges qui relèvent théoriquement de la communauté urbaine n'a pas encore été transféré et que l'intérêt communautaire reste encore à définir

Bertrand SCHWERER

Réponse de l'ordonnateur :

[PAO12010601.pdf](#)