

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Marseille le 02 mars 2006

Référence à rappeler :

Gref/SR n° :533

Recommandé avec AR n° :449188829fr

(sous double enveloppe)

Monsieur le Maire,

Par lettre du 10 janvier 2006, j'ai porté à votre connaissance le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la commune de Marignane.

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 10 février 2006.

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 du département 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 Marignane

Hôtel de Ville

13722 MARIGNANE

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION

DE LA COMMUNE DE MARIGNANE

(Bouches du Rhône)

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Marignane à partir de l'année 1991 qui a été confié à Mme Courcol, conseillère. Par lettres en date du 30 octobre 2001 et du 8 juin 2004, le président de la chambre en a informé M. Simonpiéri maire, ainsi que M. Deleuil, maire jusqu'en juin 1995.

Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 11 juin 2004 entre M. Simonpiéri, d'une part, et M.

Deleuil, d'autre part, et la rapporteure.

Lors de sa séance du 5 octobre 2004, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Simonpiéri, et, pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. Par lettre du 22 novembre 2004 enregistrée au greffe le 24 novembre, M. Simonpiéri a demandé un délai supplémentaire d'un mois pour répondre aux observations provisoires. La chambre a accordé ce délai et par lettre du 14 décembre 2004, son président a informé le maire de Marignane ainsi que les tiers mis en cause de la prolongation de délai au 27 janvier 2005.

Le maire de Marignane, assisté de son avocat Maître Sindres, a répondu aux observations provisoires de la chambre par lettre du 25 janvier enregistrée au greffe le 26 janvier 2005. Les personnes nominativement ou explicitement mises en cause ont répondu à l'exception de l'ancien maire M. Deleuil et du Front National.

Après avoir entendu la rapporteure et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre, a arrêté, le 14 novembre 2005, le présent rapport d'observations définitives dans la composition suivante : M. Schwerer, président, MM. Giannini, Rocca et M Debruyne présidents de section, Mm Girard, MM. Sansoucy, Albrand, Berthet conseillers, et Mme Courcol, conseillère-rapporteure.

Le rapport a été communiqué par lettre du 10 janvier 2006 au maire en fonctions. Il disposait d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre sa réponse aux observations définitives.

Le maire de Marignane a fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant sa seule responsabilité, est jointe au présent rapport d'observations définitives.

Ce rapport devra être communiqué par le maire au conseil municipal, 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.

I LA SITUATION FINANCIERE

En 1993 et 1994, le plan de redressement mis en place par l'ancienne municipalité a permis un rééquilibrage de la situation financière de la collectivité. Mais, cette volonté d'assainissement des finances communales s'infléchit dès 1995. Le plan de redressement initial ne s'étant pas accompagné d'une redéfinition des procédures internes et d'une restructuration des services, la trop forte augmentation des charges courantes par rapport aux recettes de fonctionnement va conduire à une nouvelle dégradation.

La situation financière de la commune de Marignane est de nouveau préoccupante comme l'atteste la diminution de l'autofinancement et l'augmentation importante du poids de la dette, le niveau de l'épargne ne permettant pas d'envisager un désendettement significatif à court terme.

L'insuffisance de l'autofinancement résulte d'un déséquilibre structurel de la section de fonctionnement liée à la faiblesse des produits de fonctionnement et à l'augmentation constante des charges. La ville n'a d'ailleurs pas saisi l'opportunité de la nouvelle intercommunalité pour réduire ses dépenses.

Les marges de manœuvre dont dispose la commune en matière de recettes fiscales ne doivent pas être surestimées puisqu'elles ne peuvent réellement jouer que sur la taxe d'habitation. D'ailleurs, le rééquilibrage de la fiscalité opéré en 2004 suffit à peine à couvrir l'augmentation des dépenses de gestion.

La collectivité doit en conséquence améliorer son épargne de gestion pour lui permettre à la fois de rembourser sa dette et d'investir, en faisant davantage appel à son propre financement. Or, la grande rigidité des dépenses de Marignane, où la masse salariale et le remboursement des annuités d'emprunt tiennent une place importante, ne favorise pas l'accroissement de l'épargne. Toutes les possibilités d'économie de dépenses ou de valorisation des recettes devront donc être explorées et mises en oeuvre.

I-1 La section de fonctionnement :

I-1-1 L'augmentation des dépenses réelles de fonctionnement

Au cours de la période 1997-2000, les charges de fonctionnement courant (hors charges financières, charges exceptionnelles et amortissements) ont progressé de 9%. En 2001, en dépit du transfert de compétences à la communauté urbaine de Marseille Provence Métropole (CUMPM), le montant des charges de fonctionnement demeure à un niveau élevé (1 092,45 euros par habitant).

Les différentes charges n'évoluent pas de façon homogène.

Ainsi, une baisse significative des dépenses de gestion de la collectivité peut être constatée (-62% en 4 ans). Elle s'explique notamment par la forte diminution des subventions aux associations sur l'ensemble de la période, par la suppression des versements directs des communes au département au titre de la couverture médicale universelle ainsi que par la départementalisation du corps de sapeurs-pompiers professionnels. La chambre relève aussi une diminution des versements du budget communal au centre communal d'action sociale (CCAS), en raison de la reprise par la commune du secteur de la petite enfance. Il faut toutefois souligner que la collectivité n'a pas réduit à proportion ses subventions au CCAS et que cette reprise de

compétence par le budget communal s'est traduite par une charge financière supplémentaire.

Les dépenses nettes de personnel connaissent quant à elles, un accroissement sensible et représentent en 2003, 64 % des charges de fonctionnement. La ville n'a donc pas saisi l'opportunité des transferts à la CUMPM pour réduire ses charges de personnel.

De même, elle n'a pas véritablement réalisé d'économies d'échelle sur ses charges à caractère général, la baisse de celles-ci étant particulièrement modeste (-6%) eu égard à l'importance des compétences transférées à la CUMPM. Il faut relever en effet que la moyenne (1998-2000) des charges de fonctionnement retenues pour le calcul de l'attribution de compensation s'élèvent à 6,60 millions d'euros (43,3 MF) soit 19,3 % de la moyenne du montant total des dépenses courantes.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur acquiesce aux remarques de la chambre. Il précise que " si la ville n'a pas saisi l'opportunité des transferts à la CUMPM pour réduire ses charges de personnel, la raison est à rechercher dans l'attachement de nombreux agents à la commune de Marignane, étant précisé qu'en 2001 et 2002, une certaine incertitude génératrice d'inquiétude régnait sur les lieux d'affectation des personnels communaux éligibles au transfert ".

I-1-2 Les recettes réelles de fonctionnement

De 1997 à 2000 les recettes réelles de fonctionnement (hors produits financiers et produits exceptionnels) progressent à un rythme beaucoup moins rapide que celui des dépenses (+0,3 %). A partir de 2001, en raison des transferts à la communauté urbaine, elles enregistrent une diminution de 8 % nettement supérieure à celle des dépenses qui est de 2 %. L'effet de ciseaux est donc manifeste. En 2003, en euros par habitant, les produits de fonctionnement (1 157 euros) sont ainsi bien inférieurs à ceux de la moyenne des communes de même strate du département (1 689 euros) et de la région (1 422 euros).

Globalement et principalement, la diminution des ressources de fonctionnement entre 1997 et 2003 s'explique par la forte diminution des taux de la taxe d'habitation et de la taxe sur le foncier non bâti (-56,4%) ; le produit fiscal a reculé de près de 8% en francs courants. La faible progression des bases, notamment de la taxe d'habitation n'a pas permis de compenser cette diminution des taux.

Singulièrement, le taux marignanais sur le foncier bâti (26%) est largement supérieur à la moyenne nationale de la strate (20,96% en 2003), alors que c'est l'inverse pour la taxe d'habitation (6% contre 16,49%). Il est intéressant de calculer le montant de ce transfert de charges des " locataires " vers les " propriétaires ". Ainsi, en 1997, le produit de la taxe sur le foncier bâti et de la taxe d'habitation s'élevait à 10,15 millions d'euros avec une taxe sur le foncier bâti représentant 66% du total et la taxe d'habitation 34%. En 2003, il s'élève à 9,4 millions

d'euros, la taxe sur le foncier bâti en représentant 83% et la taxe d'habitation 17%.

Afin de parvenir à équilibrer son budget 2004, la collectivité a augmenté le taux des trois taxes locales, la recette fiscale supplémentaire est de l'ordre de 1,5 millions d'euros. En passant à 9,9%, le taux de la taxe d'habitation augmente ainsi de 27% mais reste cependant très inférieur au taux moyen national. Toutefois, les marges de manœuvre sur le levier fiscal ne doivent pas être surestimées, puisque la commune qui n'a pas la maîtrise de sa taxe professionnelle, a déjà fixé le taux de sa taxe foncière bien au dessus des moyennes et que les bases de sa taxe d'habitation sont assez faibles.

I-2 L'autofinancement brut et capacité d'autofinancement

L'excédent brut de fonctionnement de Marignane s'est maintenu à un niveau satisfaisant jusqu'en 1999 puisqu'il permettait de rembourser totalement l'annuité de la dette. En 2000, il amorce une dégradation due à une diminution des produits de gestion sans diminution corollaire des charges.

PA600501

En milliers d'euros	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
*Produits de fonctionnement courant	40 801	40 264	41 322	40 930	37 130	34 689	34 775
<i>moins</i>							
* Charges de fonctionnement courant	31 624	34 506	33 676	34 493	31 114	33 381	32 669
=							
Excédent brut de fonctionnement	9 177	5 758	7 646	6 437	6 016	1 308	2 106
Intégration solde produits/ charges financières et solde produits/ charges exceptionnelles plus transfert de charges	-2 037	-1 408	-1 550	136	-2 596	-2 728	-1 925
=							
Epargne brute	7 140	4 350	6 096	6 573	3 419	-1 420	181
moins capital de la dette (hors refinancement)	5 313	3 744	5 687	4 829	3 820	3 909	3 673
=							
Capacité d'autofinancement nette	1 827	606	409	1 744	-400	-5 328	-3 492

L'évolution récente de la capacité d'autofinancement nette confirme la détérioration de la situation financière de la collectivité. Cet indicateur de solvabilité de la commune reste négatif depuis 2001 passant de - 400 000 euros à -3,5 M euros en 2003. Il en résulte une évolution préoccupante du coefficient d'autofinancement courant qui mesure la capacité de la commune à rembourser le capital des emprunts et à financer des investissements nouveaux à partir de l'autofinancement dégagé par les opérations de fonctionnement (rapport entre d'une part, la somme des charges de fonctionnement et l'annuité de dette, et, d'autre part, les produits de fonctionnement). Un ratio supérieur à 1 signifie que la capacité de la commune est négative. Or, il est passé de 0,96 en 2000 à 1,10 en 2003.

L'attention de la collectivité doit également être appelée sur la réduction de ses marges de manœuvre en raison de la forte rigidité de ses dépenses. Le ratio de rigidité des charges structurelles (rapport entre d'une part, la somme des dépenses de personnel et des intérêts de la

de la dette, et, d'autre part, les recettes réelles de fonctionnement) dépasse en effet le seuil de 60 % considéré généralement comme critique et connaît une sensible dégradation en 2003 en passant à 66%. Les remboursements de l'annuité de la dette par la communauté urbaine ne modifient pas significativement cette tendance.

I-3 La section d'investissement et l'évolution de l'endettement

I-3-1 Les dépenses d'investissement et leur financement

Sur la période contrôlée, la politique d'investissement conduite par la ville de Marignane demeure assez modeste puisque les dépenses d'équipement en euros par habitant restent chaque année en dessous de la moyenne régionale des communes de même strate

(184 euros en 2003 pour Marignane contre 232 euros pour la moyenne régionale). En 2000 et 2002, il faut toutefois noter une augmentation du niveau des dépenses d'équipement qui doit d'ailleurs s'apprécier au regard du transfert de la compétence voirie à la CUMPM (environ 2 millions d'euros par an). Elles concernent essentiellement la création d'une maison des associations en 2000 et la construction du centre culturel Saint-Exupéry en 2002.

En raison de la diminution de son épargne de gestion, la collectivité voit ses possibilités d'investissement se réduire considérablement. Depuis 2001, ses dépenses d'équipements sont inférieures à celles des emprunts contractés. Cette mobilisation prématurée des emprunts permet d'abonder la trésorerie. Leur utilisation n'étant que différée dans le temps, des tensions de trésorerie peuvent être à craindre.

PA600502

Financement des investissements (en milliers d'euros)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Epargne Brute (capacité d'autofinancement)	7 140	4 350	6 096	6 573	3 419	-1 420	-181
Emprunts (refinancements déduits)	2 622	6	4 578	5 234	6 099	12 063	7 943
Autre ressources d'investissement	1 151	1 095	1 502	1 713	1 215	26 319	7 059
Total des ressources	10 913	5 451	12 176	13 520	10 733	36 962 *	14 821
Dépenses d'équipement	5 308	5 130	4 936	7 355	5 989	10 286	6 299
Remboursements de dette (refinancement déduit)	6 483	3 744	5 687	4 829	3 820	3 909	3 673
Autres dépenses	0	873	0	4	0	20 412	3 098
Total des emplois	11 791	9 747	10 623	12 188	9 809	34 607 *	13 070
Variation du fond de roulement	-878	-4 296	1 553	1 332	924	2 355	1 655

(*compte tenu des opérations d'ordre de transferts à la CUMPM)

I-3-2 L'évolution de l'endettement

Au cours de la période sous revue, l'endettement progresse de manière importante puisque l'encours de la dette communale est passé de 36,49 millions d'euros au début de l'année 1997 à 45,86 millions d'euros à la fin de 2003, soit une augmentation de plus de 16% en sept ans.

En 2000 et 2002, la municipalité a renégocié un volume important de prêts en augmentant la durée résiduelle de l'endettement, ce qui a eu pour effet immédiat de diminuer les frais financiers mais au prix d'un allongement du désendettement différé qui influe négativement sur l'encours de dette.

PA600503

Endettement (milliers de francs 1ère ligne/milliers d'euros 2ème ligne)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	évolution
Annuité (hors ICNE)	7 503	6 190	7 733	6 514	5 707	5 799	5 545	-22,71%
* dont intérêts	2 202	2 446	2 045	1 685	1 887	1 890	1 872	-14,17%
* dont capital (hors ICNE)	5 300	3 744	5 687	4 829	3 820	3 909	3 673	-26,25%
Refinancement ICNE	1 169	1 063	847	5 079	911	1 195	979	961
Encours (au 31/12)	36 494	32 802	31 640	32 024	34 303	42 416	45 864	16,23%

L'appréciation de l'annuité pesant sur la commune doit prendre en compte la prise en charge par la communauté urbaine du service de la dette correspondant aux compétences transférées en application de l'article L. 5215-39 du CGCT qui représentait en 2003 environ 7,5% (0,420 millions d'euros) de l'annuité de la collectivité.

Même, si l'encours de dette en euros par habitant reste en dessous des moyennes départementale et régionale des communes de même strate, la dette de la commune est trop élevée en regard de ses capacités d'épargne, le remboursement de la dette par l'épargne brute n'étant en effet plus assuré depuis 2001. En l'absence d'autofinancement, et même dans le cadre d'une politique d'investissements adaptée à la situation financière de la commune, des emprunts nouveaux paraissent inéluctables, comme ceux programmés en 2004 pour un montant de 4 M euros.

I-4 Une appréciation tronquée de la situation financière

Indépendamment du report d'importantes dépenses d'une année sur l'autre analysé ci-après, il faut noter que la situation financière réelle serait encore nettement plus défavorable si la collectivité avait transféré à la CUMPM, l'excédent des services de l'eau et de l'assainissement.

En effet, en application de l'article L.5211-5 du CGCT, le transfert de compétences à la communauté urbaine devait emporter la mise à disposition des immobilisations nécessaires à

l'exercice des services de l'eau et de l'assainissement ainsi que le transfert de droits et obligations y afférents.

Or, la commune a transféré à la communauté urbaine les emprunts relatifs à ces services mais n'a pas transféré le solde excédentaire du bilan de sortie de deux budgets annexes. Cet excédent non transféré a été intégré au budget principal de la collectivité en 2001, pour un montant total 2 317 684,42 euros. Il est assimilable aux droits attachés aux services de l'eau et de l'assainissement transférés à la CUMPM ; en ce sens, son reversement à celle-ci aurait été logique. Les investissements afférents au service de l'eau et de l'assainissement, qui auraient pu être financés par l'excédent, ne pourront être réalisés que par des emprunts supplémentaires contractés par la CUMPM, à la charge des usagers communautaires.

II DES PROCEDURES BUDGETAIRES ET COMPTABLES PERFECTIBLES

Au cours de la période contrôlée, la comptabilité d'engagement n'a pas permis à la collectivité de disposer d'une gestion prévisionnelle opérationnelle. En raison de ces lacunes, la chambre se trouve dans l'impossibilité de se prononcer sur la fiabilité des comptes de la commune de Marignane.

Toujours sur cette période, les délais de paiement au sein de la collectivité sont apparus excessifs.

Enfin, les restes à réaliser ne sont pas de véritables engagements au sens de " création d'une obligation de laquelle résultera une charge " mais des reliquats de crédits ouverts non utilisés, au sens budgétaire du terme. L'état des restes à réaliser a donc été surestimé, ce qui a conduit à surévaluer le besoin de financement de l'exercice suivant.

II-1 L'absence d'un véritable engagement provisionnel pour de nombreuses dépenses

En matière de suivi de la dépense, les procédures appliquées par la ville de Marignane ont manqué de rigueur.

Principalement, l'exploitation des fichiers de la collectivité a mis en évidence les insuffisances de sa comptabilité d'engagement, ce qui altère la fiabilité de la comptabilité de la collectivité et de sa situation financière.

Tout d'abord, certaines dépenses importantes ne font l'objet d'aucun engagement. C'est le cas des dépenses résultant des contrats de prêts ou de conventions en cours au 1er janvier et des dépenses relatives à la rémunération du personnel.

Par ailleurs, pour les autres dépenses, les engagements n'ont été effectués que très tardivement. Ainsi, l'engagement n'a souvent rien de provisionnel. Certaines dépenses n'ont été engagées

qu'au moment de la réception de la facture ou du titre de recette émis par un organisme public créancier. D'autres ont été engagées le jour même du mandatement, sans justification. Il s'agit, notamment, des participations de la commune aux organismes de regroupement dont le montant et les modalités de calcul font pourtant l'objet d'une délibération au plus tard en début d'année.

En outre, l'arrêté du 26 avril 1996 prévoit que pour les marchés, les dépenses résultant de contrats signés avant le 1er janvier sont engagées en écriture dès le début de l'exercice. Les nouveaux contrats intervenants en cours d'exercice font quant à eux, l'objet d'inscription spécifique. Or, à Marignane, les dépenses de l'exercice relatives à certains marchés pluriannuels passés antérieurement n'ont pas systématiquement été engagées en début d'année et ne l'ont souvent été qu'au fur et à mesure. Il en va de même pour des prestations relatives à plusieurs marchés relevant de la section de fonctionnement.

Enfin, certaines prestations de service ne résultant pas de contrat ou de marché mais d'une délibération établissant les tarifs de l'année n'ont pas fait l'objet d'un engagement provisionnel alors que leur estimation était pourtant aisée par référence à l'année précédente. On peut citer ainsi l'exemple des transports d'élèves marignanais qui fréquentent les établissements de Martigues ou de Port de Bouc et celui des " rotations piscines ".

Globalement, sur la période contrôlée, la ville de Marignane n'a pas observé une procédure d'engagement satisfaisante. L'étude des dépenses mandatées en 2000 montre que près de 47 % des dépenses de la commune (hors dépenses de personnel) ont été engagées le jour du mandatement ou postérieurement, soit plus précisément 20,24 % des dépenses hors charges de la dette.

Dans ces conditions, il est clair que la comptabilité d'engagement n'a pu être un outil de gestion prévisionnelle utilisable par la collectivité.

S'agissant de la procédure d'engagement sur émission de bon de commande, il est apparu intéressant de relever les dates d'engagement et de les comparer avec celles des factures prises en charge en 2000. En 2000, 33 % des dépenses mandatées ayant donné lieu à facturation (sur un total de 20 047 208 euros) ont fait l'objet d'un engagement préalable dans les 7 jours précédant la date de la facture. La chambre souligne en outre que 26,55 % du total des dépenses facturées et mandatées n'ont pas été préalablement engagées puisque la date de création du mouvement est concomitante voire postérieure à la date de la facture.

L'ordonnateur prend acte de l'ensemble des observations de la chambre au titre des exercices 1999 à 2002. En ce qui concerne les exercices 2003 et suivants, il a fait savoir à la chambre qu'un effort certain aurait été mis en oeuvre pour régulariser la situation.

II-2 Des délais de mandatement excessifs

L'analyse n'a porté que sur les dépenses mandatées ayant fait l'objet de factures, soit un total 20 047 208,12 euros. Ont ainsi été écartés les mandatements sans factures pour

5 001 916,59 euros. Par ailleurs, l'étude exclut les factures ne comportant pas de date d'émission et repose sur les dates mentionnées par les services de la collectivité lors de la saisie informatique, alors qu'après vérification par sondage, la fiabilité de ces dates s'est révélée douteuse.

Indépendamment de ces précisions méthodologiques, l'examen des dépenses mandatées au cours de l'exercice 2000 a révélé un délai moyen de mandatement depuis la date d'émission de la facture de l'ordre de 40 jours. Au cours de l'instruction, les services de la collectivité ont fait valoir que l'obligation légale étant de payer à 45 jours de la réception de la facture, les délais moyens de 43,55 jours pour 83 616 456,71 F de dépenses de fonctionnement ou de 37,10 jours pour 47 884 608,11 F de dépenses d'investissement ne semblent pas constituer un " retard important " puisqu'ils sont inférieurs au délai légal.

La collectivité semble confondre les délais de mandatement et les délais légaux de paiement.

De plus, ces délais moyens recouvrent en réalité des situations bien différentes, les retards pouvant être supérieurs à l'année. Ainsi, en ne prenant en compte que les mandatements tardifs, intervenus plus de 45 jours après la date d'émission de la facture soit un total de 3 847 764,72 euros en fonctionnement (30,18 % des mandatements sur factures) et de 1 516 471,66 euros en investissement (20,77 %), le délai moyen de mandatement augmente sensiblement. Il est proche de 75 jours pour les dépenses de fonctionnement. Les mandatements au delà de 100 jours représentant 6,06 % (772 914,38 euros) des mandats de fonctionnement sur factures, avec un délai moyen de mandatement de 156 jours. En investissement, le délai moyen de ces mandatements tardifs est à 72,22 jours. De plus, des factures pour un total de 239 433,22 euros ont été mandatées plus de 100 jours après leur émission, dans le délai moyen de 168,75 jours.

L'analyse peut encore être affinée en examinant le délai de traitement des factures, à savoir le temps passé entre son émission et son enregistrement par le service de la comptabilité, qui est de 17,10 jours. Cependant des factures pour un montant de 5 848 104,53 euros ont été traitées dans un délai supérieur à 15 jours (39,14 jours en moyenne) et dans un délai supérieur à 30 jours (64,57 jours en moyenne) pour 2 065 999,45 euros. Il est donc permis de s'interroger sur la fiabilité de l'enregistrement des factures qui devrait intervenir dans le délai raisonnable de 7 à 10 jours.

Dan sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur fait valoir que les délais de mandatement depuis 2003, et surtout 2004, ont été considérablement réduits.

II-3 Les restes à réaliser surévalués

Les restes à réaliser influent sur le besoin de financement de l'exercice suivant. L'appréciation de ces restes à réaliser en investissement n'est donc pas sans incidence sur la prévision budgétaire.

Or, l'analyse des reports d'une année sur l'autre et le rapprochement avec le montant des restes à réaliser à la clôture de l'exercice révèle certaines incohérences entre les données du compte administratif et celles issues des fichiers informatiques.

La chambre a examiné plus précisément les reports de 2000 en 2001 et effectué un rapprochement avec le montant des restes à réaliser à la clôture de l'exercice 2000. Cette analyse a mis en évidence que les traitements informatiques opérés par le service comptabilité de la collectivité sur les opérations reportées sont sources d'opacité et d'incertitude. En effet, pour nombre d'opérations, les dates de l'engagement initial sont modifiées à l'occasion du report sur l'exercice suivant, tantôt pour y substituer la date du basculement, tantôt pour y substituer une date qui est sans rapport, tantôt lorsqu'il s'agit d'un report de plus d'un an pour être rétablies aux dates initiales.

L'historique de l'engagement s'en trouve faussé. Ainsi par exemple, les 180 905,60 F (27 578,88 euros) de dépenses du chapitre 21 ont été reportées en 2001 en mentionnant l'année 1999 pour année d'engagement, alors que lors de leur premier report en 2000, la date d'engagement était située en 2000.

Par ailleurs, en raison d'opérations " devenues caduques " et non éliminées, les inscriptions de restes à réaliser en dépenses au compte administratif 2000 ont été supérieures aux opérations reportées sur l'exercice 2001. Ainsi sur 21 452 662,95 F (3 270 437,38 euros) de restes à réaliser à la clôture de l'exercice 2000, 17 505 420,60 F seulement ont été reportés en 2001. Si l'on considère que ces reports n'ont été réalisés qu'à hauteur de 15 464 498,63 F (2 357 547,62 euros), on peut en déduire une surestimation des restes à réaliser à la clôture 2000 de près de 6 MF.

Comme les restes ne correspondent pas à des obligations dont pourront résulter des charges, les reports qu'ils entraînent sont sans objet. Ils mobilisent inutilement des crédits l'année suivante après avoir faussé le résultat de l'exercice.

Par ailleurs, la complexité de la procédure utilisée, notamment parfois la suppression de l'enchaînement logique dans la numérotation des mouvements ou dans la date de création du mouvement, altère la lisibilité de la comptabilité d'engagement, et peut même permettre l'ouverture d'inscriptions nouvelles sans autorisation préalable du conseil municipal.

Dans sa réponse, l'ordonnateur acquiesce aux observations de la chambre et précise que cette mauvaise gestion des reports a contribué, sans aucun doute, à une mauvaise perception des comptes par les élus. Il note également que cette mauvaise gestion est la cause de l'accroissement trop rapide et mal adapté de l'encours de dette notamment pour l'emprunt de

4 millions d'euros signé en 2003, et entré en caisse en 2004 sans véritable besoin. Il affirme que depuis 2004 les services de la collectivité ont reçu pour instruction d'inscrire en restes à réaliser, exclusivement, les dépenses engagées et non mandatées au 31 décembre de l'exercice.

III LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Les charges de personnel représentent une part toujours plus importante des recettes de fonctionnement. Globalement, à Marignane, on constate un effectif abondant, d'un niveau de qualification moins élevée qu'ailleurs, à l'organisation incertaine et bénéficiant d'un régime indemnitaire favorable.

En décembre 2003 la collectivité disposait de 838 agents (762 ETP) toutes catégories confondues, effectif important et donc coûteux, d'autant plus que de nombreux services sont externalisés ou, depuis 2001, transférés à la communauté urbaine.

Les vacances de postes sur emplois permanents marquent la structure du personnel de Marignane qui augmentent encore en 2002 du fait de nombreuses créations d'emplois. Ces vacances de postes, qui devraient normalement être pourvues par du personnel titulaire, sont comblées totalement ou partiellement par des emplois précaires auxiliaires ou des emplois aidés.

Il n'y a pas de réelle gestion des ressources humaines. En raison d'une administration défaillante, elle est intermittente et se met en place en fonction des circonstances. Cette carence conduit souvent à des irrégularités notamment en ce qui concerne la création de postes de contractuels et le dépassement de la durée d'engagement des auxiliaires.

Cette inorganisation interdit le suivi des activités des personnels, pourtant marquée par un fort absentéisme. Parallèlement à ce manque d'assiduité, le volume d'heures supplémentaires payées annuellement n'a pourtant cessé d'augmenter.

La forte augmentation des dépenses de personnel (17,97 millions d'euros en 2000 et 21,75 millions d'euros en 2003, soit +21%) s'explique également par l'attribution d'un régime indemnitaire favorable et mal maîtrisé. L'adoption du nouveau régime indemnitaire a ainsi conduit à un processus inflationniste.

III-1 Un manque de fiabilité des sources révélateur de l'absence d'une véritable gestion des effectifs.

L'analyse de la gestion du personnel de la commune de Marignane sur la période 1993-2003 se heurte tout d'abord, à des difficultés inhérentes à la fiabilité des sources.

Une première analyse, effectuée à partir des états du personnel annexés aux budgets et comptes

administratifs, des bilans sociaux (produits uniquement pour les années 1997, 1999 et 2001) et des données produites pendant l'instruction, a fait apparaître des incohérences.

Les informations que contiennent les bilans sociaux n'étant pas concordantes avec les états du personnel joints aux comptes administratifs, ni avec les données informatiques relatives au personnel rémunéré produites pendant l'instruction.

De même, les tableaux des emplois annexés aux budgets et comptes administratifs sont tenus en nombre d'agents. Le rapprochement effectué avec les délibérations créant ou supprimant des emplois a révélé une absence de suivi.

De fait les délibérations comportent parfois des incohérences internes, procédant notamment à la transformation d'emplois qui n'existent plus. C'est par exemple, le cas de la suppression par délibération du 19 mars 2002 de deux postes de caporal des sapeurs pompiers redéployés en deux postes d'agents administratifs alors que la commune ne disposait déjà plus d'emploi à pourvoir dans cette filière.

Par suite, le non-respect du tableau des emplois a pu être constaté à diverses reprises de 1998 à 2002. En l'absence d'emploi vacant, des titulaires comme des contractuels sur emploi permanent ont été recrutés en surnombre, sans considération des dispositions de la loi relative à la fonction publique territoriale qui prévoit que les emplois de chaque collectivité sont créés par l'organe délibérant de la collectivité, la création ou la suppression devant être transcrite au tableau des emplois, document annexé au budget.

La chambre rappelle que le tableau des emplois et les mouvements enregistrés d'une année sur l'autre doivent être justifiés par des délibérations portant création ou suppression d'emploi. La collectivité devrait veiller au strict respect du tableau des emplois ainsi créés lors du recrutement ou de la promotion d'agents et procéder au recensement des emplois effectivement pourvus en ETP au 31 décembre de chaque année.

Par ailleurs, l'absence d'information dans les états du personnel relative aux nombreux salariés de la collectivité recrutés sur des emplois non permanents, en qualité de vacataires, de saisonniers, d'auxiliaires ou d'emplois aidés, ne favorise pas une analyse exhaustive du personnel de la commune.

Ce manque de fiabilité des sources d'informations relatives au personnel est révélateur de l'absence d'une véritable gestion des effectifs. Au sein du département des ressources humaines, le service chargé de la gestion des effectifs ne dispose pas de véritables outils d'analyse et ne peut, en conséquence, avoir une vue cohérente d'ensemble.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a pris acte des observations de la chambre.

III-2 L'évolution des emplois budgétaires et réels

L'analyse n'a été possible qu'après un retraitement des données transmises par la collectivité et a porté sur les états en équivalent temps plein des emplois budgétairement autorisés et effectivement pourvus pour les années 1998 à 2003. Ces derniers documents ont été élaborés essentiellement manuellement, à partir de la paye des agents rémunérés par la commune au 31 décembre. L'accès aux données trop anciennes était par contre impossible en raison du changement du système informatique de gestion du personnel intervenu en 1999.

III-2-1 L'évolution en nombre : une augmentation significative des effectifs à partir de 2001

L'évolution des emplois budgétaires en ETP se caractérise par une stabilité globale jusqu'en 2000 compte tenu de la suppression du corps des sapeurs pompiers par délibération du 28 mars 2000, qui a au demeurant été suivie de la suppression de 32 emplois au lieu des 36 emplois de la filière. Toutefois, à partir de 2001 et surtout en 2002, les effectifs budgétaires connaissent une très forte augmentation.

PA600504

(En ETP hors SPP, auxiliaires CES/CEC, emplois jeunes, apprentis.)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	évolution 1998/2003
Effectifs budgétaires	504	507	503	518	710	755,5	49,9%
Effectifs pourvus	487,6	483,1	486,1	506,2	532,04	580,89	19,1%

Cette augmentation de 192 emplois budgétaires s'explique d'autant moins que les transferts importants de compétences à la CUMPM devaient s'accompagner du transfert de 40 agents (27,5 ETP). Douze emplois environ n'auraient pas été supprimés pour maintenir, aux dires de la collectivité, la logistique nécessaire à la réalisation de missions que la communauté urbaine n'arrive pas à prendre en charge en raison de son éloignement.

Certes, l'année 2002 est caractérisée par l'intégration dans le budget communal du service des crèches et centres aérés jusqu'alors géré par le CCAS, et cette intégration s'est accompagnée de la création de 51 emplois dans la filière médico-sociale ainsi que de 53 emplois dans la filière animation. Toutefois, 88 emplois supplémentaires ont été créés dans d'autres filières.

En outre, 45,5 nouveaux emplois ont été créés en 2003. Au total, l'augmentation des emplois budgétaires hors sapeurs pompiers avoisine les 50% (+ 251,5 en 5 ans).

Il faut souligner l'accroissement significatif de la différence entre les emplois budgétaires et les emplois pourvus (174,61 agents en 2003 contre 11,8 en 2001) encore révélateur de l'absence de gestion prévisionnelle des effectifs.

L'évolution des effectifs réels suit la même courbe ascendante. En décembre 2003, la collectivité disposait de 838 agents (762 ETP) toutes catégories confondues. A Marignane, l'importance du nombre d'agents peut d'autant plus remarquable que des services toujours plus nombreux sont assurés par des organismes extérieurs en raison des transferts à la CUM et de la forte externalisation des modes de gestion sous forme de délégation, de marchés ou de contrats de prestations de services.

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

La répartition par filière et par catégorie a connu sur la période sous contrôle des évolutions marquantes.

PA600505

(En ETP hors SPP, CES/CEC, apprentis, emplois jeunes)	1998			Total par filière	2003			Total par filière
	A	B	C		A	B	C	
Total	24,5	74	436,1	534,6	29,5	78,2	556,1	663,8
Filière administrative	11	15,2	104	130,2	15	7,2	140,4	162,6
Filière technique	4,5	18	280,2	302,7	3,5	13,5	301	318
filière sportive	1	21,8	3,8	26,6	1	23,4	2,8	27,2
Filière culturelle	7	18	6,1	31,1	6	26,1	11,3	43,4
Animation		1	8	9		1	19,4	20,4
Police municipale	1		34	35	1	1	38	40
Filière médico sociale					3	6	43,2	52,2

1° Répartition par filière :

Il faut noter l'importance des effectifs administratifs dont la proportion est supérieure à la moyenne nationale, voire même à la moyenne régionale de la strate, pourtant élevée. Cette tendance se confirme en 2003 puisque la filière administrative bénéficie des recrutements les plus nombreux avec une augmentation de 32,4 agents ETP, soit une augmentation de 24,9 % de ses effectifs réels (confère tableau supra).

Par ailleurs, malgré les transferts de compétences importants à la CUMPM concernant la filière technique, les services techniques représentent toujours 40,3 % des emplois en 2003 et connaissent une augmentation de 5 % par rapport aux effectifs de 1998. Les filières culturelle et animation affichent, quant à elles, la plus grande progression même si elles sont moins bien dotées que prévu (63,8 postes ETP pourvus contre 138 autorisés en 2003).

Toujours en augmentation, l'effectif de la police municipale est beaucoup plus important que dans le reste du pays moyenne nationale, voire même supérieure à celle de la moyenne régionale de la strate déjà importante. Les recrutements ont été toutefois, bien inférieurs

(+ 4 agents recrutés en 2003 par rapport à 1998) à ceux autorisés au budget

(+ 19 agents au BP 2003 par rapport au BP 1998).

2° Répartition par catégorie : le sous encadrement

Les ressources humaines sont caractérisées par un sous encadrement manifeste. Le personnel de catégorie A ne représente que 4,4 % des agents rémunérés (hors emplois aidés) et les agents de catégorie B seulement 11,8 %. Plus de la moitié des emplois de catégorie A sont attribués à la filière administrative, contre seulement 16,67 % pour la filière technique. En comparaison avec les données de l'Insee au 31 décembre 2001, le taux d'encadrement par des personnels de catégories A est à Marignane de 3,02% soit un taux très inférieur à la moyenne régionale (6,62 %) et départementale (6,26 %).

Si la filière administrative s'est renforcée de 4 agents de catégorie A entre 1998 et 2003, c'est au détriment de la l'encadrement intermédiaire. Dans cette filière, les agents de catégorie B ont effectivement été réduits de moitié. De même, avec 3,5 agents de catégorie A pour gérer plus de 300 agents, l'encadrement de la filière technique se trouve très limité.

Ainsi, les emplois créés entre 1998 et 2003 sont dans leur grande majorité des emplois de catégorie C destinés à titulariser des auxiliaires comme agents administratifs et agents d'entretien après une période de stage.

L'administration de la collectivité manque en conséquence de personnels suffisamment compétents : de nombreux services n'ont pas de responsables qualifiés. Certains chefs de services ne possèdent pas les compétences exigées même s'ils ont été nommés au grade correspondant, ou à l'inverse ne possèdent pas le grade correspondant mais exercent les fonctions attachées au poste.

En particulier, de mai 1999 à décembre 2002, la collectivité ne disposant plus de directeur des ressources humaines, le service du personnel était dirigé par un agent de catégorie C. Cette fonction stratégique et exposée de gestionnaire du personnel est ensuite restée vacante pendant plus d'une année pour être occupée aujourd'hui par une attachée principale issue de France télécom recrutée par détachement d'une année à compter du 1er février 2004.

De même, le directeur des finances et le directeur des affaires générales sont absents pour maladie depuis la fin de 2003.

Par ailleurs, depuis le 1er novembre 1999, la responsabilité du contentieux administratif incombe à un agent administratif de catégorie C titularisé en 2000, qui assurait déjà depuis janvier 1996, les fonctions administratives de directeur de la communication et des affaires administratives, bien que son statut de collaborateur de cabinet ne le lui permette pas.

Ce sous encadrement des services communaux peut expliquer de nombreuses erreurs de gestion, déjà relevées (cf. contrôle de l'engagement des dépenses, gestion des effectifs) et a pour conséquence une désorganisation des services. Il est également coûteux pour la collectivité qui se trouve contrainte de recourir à des prestataires extérieurs.

La commune a largement recours à des prestations de cabinets d'avocats. Ainsi en 2000, elle a dépensé plus de 100 000 euros pour payer les honoraires de cabinets au titre d'activités de contentieux et de conseil juridique. De même, en l'absence du directeur financier, la collectivité a eu recours en 2004 aux services d'un administrateur territorial employé par une autre collectivité, dans des conditions qui ne respectaient pas les formalités applicables en matière de cumul d'emplois.

Dans sa réponse à la chambre, l'ordonnateur prend acte des observations liées au sous encadrement et a fait valoir qu'il entendait résorber celui-ci rapidement.

III-3 Une gestion des contractuels critiquable

La structure du personnel communal a connu de profonds bouleversements qui ont conduit à la précarisation de l'emploi à Marignane du fait d'un recrutement direct et personnel d'agents non titulaires, qui s'écarte de la règle de recrutement dans la fonction publique fondée sur le concours, procédure destinée à assurer une sélection sur le seul critère du mérite.

En particulier, l'examen des fichiers de paye révèle que de nombreux agents portent le même nom patronymique ; leur lien de parenté a été confirmé. De même, une trentaine d'agents employés par la commune sont apparentés à un élu.

III-4-1 Des auxiliaires en recrudescence et un recours important aux emplois aidés

La recrudescence des recrutements "d'auxiliaires " et le recours important aux emplois aidés conduit à un fort taux de " travail précaire ". Ces personnels représentent ainsi près du quart du total des agents rémunérés par la commune en 2003.

PA600506

(En ETP hors SPP)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	évolution 1998/2003
Total des agents rémunérés	683,1	674,7	656,2	683,6	743,14	761,99	11,5%
titulaires et stagiaires	478,1	473,1	479,1	502,2	522,04	536,39	12,2%
sur emplois permanents							
contractuels permanents	9,5	10	7	4	10	44,5	368,4%
auxiliaires	47	59,1	61	64,6	86,6	82,9	76,4%
CES	93,5	64,5	60,5	57,5	53,5	30	-67,9%
CEC	36	46	34,2	42,6	62	62,2	72,8%
Emplois jeunes	0	7	5	2	2	2	
Apprentis	19	15	9,4	10,69	7	4	-78,9%

1° Des contractuels "auxiliaires" plus nombreux

La collectivité ne respecte pas les conditions de recrutement des non titulaires temporaires fixées par la loi du 26 janvier 1984 modifiée sur la fonction publique territoriale.

Le plus souvent, les auxiliaires recrutés sur des emplois momentanément vacants voient leurs fonctions prolongées irrégulièrement au-delà d'un an, durée maximale autorisée par la réglementation. Certains sont ainsi employés de manière ininterrompue pendant plus de dix ans. Certes, la commune titularise certains des auxiliaires de catégorie C par transformation de postes. Mais, elle continue de recruter dans des proportions significatives des auxiliaires relativisant, en conséquence, les effets de sa démarche de résorption des emplois de non titulaires.

Par ailleurs, les recrutements d'auxiliaires n'ont généralement pas pour objet de remplacer les titulaires indisponibles. Certains services sont ainsi renforcés par des auxiliaires recrutés pour remplacer des agents appartenant à d'autres services.

2° Un recours aux emplois aidés qui reste important

L'effectif des emplois aidés qui avait connu une forte progression de 1994 à 1997 culminant alors à 242 CES et CEC connaît une baisse sensible mais reste au niveau élevé de 128 agents en 2003.

La proportion de contrats CEC augmente à partir de 1999 pour atteindre la proportion de 38 % des emplois aidés en 2002 (14 % en 1997) et s'inverse en décembre 2003 où ils deviennent majoritaires, le nombre de CES ayant considérablement baissé.

A Marignane les affectations de ces personnels sous contrats se retrouvent le plus souvent dans les services éducatifs (petite enfance, école) et les services techniques.

Parmi les 53 CES en poste depuis 2 ans au 30 juin 2002, 14 ont quitté la collectivité et 6 avaient obtenu un contrat consolidé en janvier 2003, 33 devaient voir leur contrat se terminer dans l'année. L'examen du fichier de paye de janvier 2004 a montré que sur ces 33 agents, 20 ont quitté la commune, 6 ont obtenu un CEC, 2 sont recrutés comme auxiliaires et 5 ont vu leur contrat CES prolongés.

Sur les 66 CEC employés au 30 juin 2002, 4 ont été mis en stage, 8 ont été recrutés comme auxiliaires, deux seulement ont quitté la collectivité. Parmi les 52 restants, 13 devaient voir leur contrat se terminer en 2003. La consultation du fichier de la paye de janvier 2004 a montré que 11 ont été conservés en CDD comme agents auxiliaires (agent administratif, agent d'entretien, agent d'animation) et 2 ont été mis en stage. Aucun n'a quitté les effectifs de la collectivité.

L'analyse de ces flux montre une mobilisation non négligeable des contrats aidés, avec des perspectives de titularisation des plus aléatoires, les personnels concernés restant pour la plupart dans une situation précaire.

III-4-2 Des conditions de recrutement des contractuels permanents peu satisfaisantes

Plutôt faible sur la période contrôlée, le nombre de contractuels permanents augmente fortement en 2003.

En effet, après avoir baissé de 13 en 1998 à 4 en 2001, leur nombre connaît un nouvel essor, d'abord en 2002 (12, y compris les 2 collaborateurs de cabinet), mais surtout en 2003 où il atteint 70 (44,5 ETP). Certains sont parfois même recrutés en surnombre (2 agents de catégorie B dans la filière médico sociale en 2002).

Aujourd'hui, la commune fait essentiellement appel à des personnels sous contrat pour assurer l'encadrement de ses services. Dans l'organigramme établi en 2003, une grande partie des directeurs et chefs de service étaient des contractuels.

Comme pour les recrutements de vacataires, la commune ne se conforme pas toujours aux dispositions de la loi statutaire du 26 janvier 1984 qui définit strictement les hypothèses de recrutement d'agents contractuels permanents

Selon l'article 3 de la loi statutaire, le recrutement de contractuels de catégorie A sur des emplois permanents ne se justifie que par la nature des fonctions ou les besoins des services, notamment lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer ces fonctions. Or, un certain nombre d'emplois pourvus auraient manifestement pu être occupés par des fonctionnaires territoriaux, notamment pour les services en charge de missions à caractère administratif.

Les services de la collectivité invoquent le manque de candidatures pour justifier le recours aux contractuels. A cet égard, la collectivité devrait améliorer la publicité des vacances de postes et mieux prendre en compte les modalités de fonctionnement du centre de gestion.

De même, une certaine opacité entoure les recrutements. L'imprécision et la globalité des délibérations portant créations de postes sont telles qu'il est difficile d'identifier à quelle autorisation de recrutement elles se rattachent. Les motivations du recours à des contractuels par référence aux cas prévus par la loi n'apparaissent pas toujours dans les délibérations et dans les contrats.

Les agents contractuels de catégorie A recrutés sont parfois loin de présenter une formation comparable au niveau de recrutement des agents issus des concours de la fonction publique territoriale.

Pour favoriser la transparence et une meilleure gestion interne des contractuels, il serait utile que les dossiers des agents des contractuels comportent toutes les pièces relatives aux conditions de leur recrutement (délibération, déclaration de vacance de poste, fiche de poste descriptive des missions, fiche financière...).

La chambre appelle l'attention de la commune sur le fait que le recours aux contractuels doit être limité aux seuls cas pour lesquels " la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient ", c'est-à-dire dans des hypothèses en principe peu fréquentes par rapport aux recrutements effectués.

De même, la chambre rappelle qu'on ne peut réserver des emplois exclusivement à des contractuels (Arrêt du Conseil d'Etat du 12 juin 1996, Communauté de communes du Pays de Laval). La commune ne peut donc régulièrement créer les emplois contractuels de journaliste, de directeur d'arts plastiques ou de directeur de cinéma.

Enfin, le renouvellement des contrats doit obéir aux mêmes règles de passation que les contrats initiaux. Des publications de vacances de postes doivent être faites préalablement par la collectivité. Tel n'est pas toujours le cas à Marignane.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur prend acte de l'ensemble des recommandations de la chambre relatives aux conditions et critères de recrutement des agents contractuels.

III-5 Des mises à disposition de personnel et des cumuls d'emplois peu transparents

La chambre donne acte à la collectivité de la régularisation en cours de contrôle de la situation de nombreux agents mis à disposition auprès d'associations sportives, de l'office du tourisme et de Marignane Echanges Internationaux (MEI). Elle note également la volonté de la collectivité de régulariser les conditions de la mise à disposition des agents techniques auprès du prestataire du marché de restauration scolaire.

Par ailleurs, des agents cumulent leur activité principale à Marignane avec une activité secondaire, sans que la collectivité ne tienne de compte de cumul. Ainsi en va-t-il pour trois assistants spécialisés d'enseignement artistique et un professeur d'enseignement artistique de classe normale employés à l'école de musique de Marignane qui exercent également leur activité, sous forme de vacances, à l'école de musique de Vitrolles.

La chambre rappelle à la collectivité qu'en application du décret-loi du 29 octobre 1936, le cumul d'un emploi public à temps complet avec une activité publique accessoire doit être assorti de la tenue d'un compte de cumul retraçant toutes les rémunérations publiques perçues. Ces comptes permettront notamment de vérifier que les rémunérations accessoires perçues par les agents

concernés ne dépassent pas le montant de leur traitement annuel principal. Le cas échéant, les sommes perçues en dépassement seront reversées à la collectivité servant le traitement principal.

III-6 Un régime indemnitaire très favorable

La forte progression des rémunérations globales s'explique également par l'attribution à certains agents de primes irrégulières et aussi par l'octroi d'un nouveau régime indemnitaire particulièrement généreux pour les agents de la collectivité.

III-6-1 Le versement irrégulier de primes et indemnités

1° Des primes informatiques illégalement versées

L'examen de la paye des agents en 2000 confirmé par une réponse des services de la commune en cours de contrôle, révèle que la prime de mécanographe continuait d'être versée à 78 agents en l'absence de toute délibération et d'arrêtés d'attribution.. De même, le secrétaire général a continué de percevoir illégalement la prime de programmeur (de chef de projet selon la délibération).

2° L'indemnité supplémentaire aux agents de la filière technique

L'indemnité supplémentaire aux agents de la filière technique non éligibles à l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) prévue les décrets n°2002-534 et n°2002-532 du 16 avril 2002 transposable aux fonctionnaires territoriaux a été attribuée sans délibération.

En cours d'instruction, les services de la collectivité ont précisé que l'octroi de cette indemnité reposait sur une délibération du 22 février 2000, paragraphe H " autres fonctionnaires territoriaux de catégorie C ", qui permettait d'attribuer un complément indemnitaire aux agents de catégorie C, pour maintenir aux agents d'entretien non concernés par l'indemnité d'administration et de technicité nouvellement instituée, le bénéfice des heures forfaitaires versées avant mai 2002.

La commune qui avait prévu antérieurement cette indemnité sans la servir puisqu'elle y préférait des indemnités pour heures supplémentaires forfaitisées interdites par la réglementation, la verse aujourd'hui à ses agents sans délibération, le régime indemnitaire précédent ayant été rapporté par la délibération du 30 avril 2002 portant adoption du nouveau régime indemnitaire pour travaux supplémentaires.

La chambre invite la collectivité à délibérer sur l'attribution de cette indemnité supplémentaire aux agents de la filière technique non éligibles à l'IAT.

Elle rappelle également que les indemnités susceptibles d'être versées doivent avoir été prévues par une loi ou un règlement (art. 20, loi du 13 juillet 1983) dans le respect du principe de parité qui

prévoit un plafonnement des rémunérations susceptibles d'être perçues par les fonctionnaires territoriaux par référence à celles octroyées à l'Etat aux fonctionnaires exerçant des fonctions équivalentes (art. 88, loi du 26 janvier 1984) et que la mise en place du régime indemnitaire nécessite une délibération et des arrêtés individuels.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a précisé qu'à la suite des remarques de la Chambre, les pratiques relatives à la prime informatique et à l'indemnité supplémentaire aux agents de la filière technique ont été régularisées.

III-6-2 Un régime des heures supplémentaires particulièrement avantageux pour les agents de la collectivité

1° La forfaitisation irrégulière des indemnités horaires pour travaux supplémentaires jusqu'en 2002

Jusqu'en janvier 2002, le régime des indemnités horaires pour travaux supplémentaires susceptibles d'être accordées au personnel des collectivités dont la rémunération est au plus égale à celle qui correspond à l'indice brut 380, était fixé par le décret n°50-1248 du 1er octobre 1950 (article 6) relatif au régime des indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

Ce texte fixait les modalités de calcul du taux horaire applicable à chaque agent et précisait notamment que ces indemnités pouvaient être accordées aux agents ayant dépassé dans l'accomplissement de leur tâche la durée réglementaire du travail.

La forfaitisation de ces indemnités horaires était manifestement contraire à l'esprit et à la lettre de ce texte. Or, l'état nominatif annuel des heures supplémentaires payées en 2000 a mis en évidence un dispositif de forfaitisation des heures supplémentaires confirmé par l'examen des décomptes mensuels de 1995 à 2001.

En fait, la commune de Marignane a institué sans délibération, un véritable complément de rémunération sans rapport avec l'exécution de travaux supplémentaires. Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires ont ainsi augmenté fortement entre 1994 et 2001 puisqu'elles sont passées d'un montant total de 618 899 F (94 350,54 euros) en 1994 à 2 184 955 F (333 094,24 euros) en 2001 (soit + 253%).

Cette augmentation s'est en outre accompagnée du versement aux mêmes agents, à partir de mai 1996, de l'indemnité supplémentaire au titre de l'enveloppe complémentaire, qui a elle-même connu une forte augmentation puisque son coût annuel pour la collectivité est passé de 41 996,20 euros en 1997 à 96 355 euros en 2001 (+ 130%).

L'absence de transparence dans l'application de ce dispositif doit être relevée. En effet, les informations contenues dans les bilans sociaux relatives au nombre d'heures supplémentaires effectuées dans l'année sont incohérentes. Par exemple, le bilan social 2001 indique page 87 un

nombre d'heures supplémentaires de 10 256,92 et page 72, un nombre de 17 588.

La situation d'un agent administratif et celle d'un adjoint d'animation illustrent ce mécanisme d'attribution d'un complément de salaire déguisé par le versement des heures supplémentaires.

Ces agents ont en effet, été indemnisés pour 275 heures supplémentaires au titre de l'année 2000 (environ 2000 et 2200 euros), alors même qu'ils ne figurent pas sur les relevés mensuels des heures supplémentaires établis par la direction des ressources humaines et transmis pour justification au comptable. L'agent administratif précité a, en outre, bénéficié de 165 heures supplémentaires de dimanche et jours fériés soit un total de 3988,82 euros.

Plus globalement, l'examen des états nominatifs des heures supplémentaires effectuées joints à l'appui de la paye de l'exercice 2000 donne la mesure de cette forfaitisation.

De nombreux agents ont ainsi bénéficié de manière récurrente et abondante d'heures supplémentaires. Par ailleurs, certains agents ont cumulé des heures de jours non ouvrés et de nuit qui n'étaient pas contingentées.

Le nombre d'heures supplémentaires affiché sur ces états nominatifs ne correspond pas à la réalité mais à un nombre reconstitué pour pouvoir atteindre le montant initialement calculé sans sortir du cadre autorisé. Cette manipulation génère en conséquence, un nombre d'heures assez original, tel que 19h90, 15h64 ou 12h80.

En cours d'instruction, les services de la collectivité ont précisé que " les heures supplémentaires représentent en grande majorité un complément de salaire défini par une somme. Du rapport de cette rétribution par le taux horaire correspondant au grade de l'agent, résulte un nombre d'heures souvent peu cohérent, mais qui permet d'être au plus près de la somme octroyée ".

Ce dispositif qui explique sans doute le nombre croissant des heures supplémentaires payées a particulièrement profité aux agents de la filière police. A Marignane les agents de police municipale ne percevaient pas d'IHTS " de jours " réglementairement contingentées à 25 heures mensuelles. Par contre, ils ont bénéficié mensuellement, en plus de leurs indemnités de fonction (entre 18 et 26 % de leur traitement brut) et quels que soient les jours d'absences dans le mois, du paiement d'heures supplémentaires de " dimanche ou jours fériés" non contingentées. Ces heures supplémentaires leur procuraient ainsi un complément de salaire non négligeable de l'ordre de 236 euros, deux agents plus gradés percevant plus, de 241 à 305 euros.

Le caractère systématique du nombre d'heures attribué démontre qu'il s'agissait en fait, d'un forfait mensuel attribué en fonction du grade.

2° La ville n'a pas réellement profité de l'application du nouveau régime des heures supplémentaires pour contenir les dépenses liées au régime indemnitaire.

Par délibération du 30 avril 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 dans les collectivités locales.

La transformation du régime indemnitaire ne devait pas être source de dépenses supplémentaires. Or, l'examen des conditions d'application du nouveau régime indemnitaire met en évidence un risque non négligeable de dérapage des dépenses et appelle quelques remarques notamment en ce qui concerne les agents de police municipale.

La délibération du 30 avril 2002 applique le nouveau régime à l'ensemble des agents publics occupant un emploi dans la commune de Marignane qu'ils soient stagiaires, titulaires ou non titulaires relevant de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984, à l'exception des agents de police municipale qui n'y sont pas mentionnés. L'application du nouveau régime indemnitaire à ces derniers a été autorisée par délibération du 24 septembre 2002, soit plus d'un an avant les décrets relatifs à la filière police qui ont été publiés le 23 octobre 2003 (décrets n°2003-1013 et 2003-1012).

La commune a décidé d'utiliser la pointeuse comme moyen de contrôle automatisé, afin de comptabiliser les heures supplémentaires. Compte tenu des plannings particuliers de la police et bien qu'ayant fait l'objet d'adaptations pour un coût de 3 500 euros, le système de pointage (logiciel, paramétrages, badgeuses) ne permet toujours pas à l'établissement d'états informatisés sans anomalies. Les agents de police ne pointent en conséquence qu'en dehors de leurs heures de service et les états de la pointeuse ne font apparaître que les heures supplémentaires proprement dites.

Certes, la mise en place du nouveau régime indemnitaire à compter de mai 2002 a conduit à une réduction globale des heures supplémentaires rémunérées. Ainsi, la comparaison de l'année 2001, dernière année d'application de l'ancien régime indemnitaire et de l'année 2003, première année pleine pour l'indemnisation au titre du nouveau régime, permet de constater une diminution de moitié du nombre d'heures supplémentaires.

Toutefois, la dépense y afférente n'a diminué que de 30 % en raison d'une augmentation de l'indemnisation des heures supplémentaires de nuit à partir de mai 2002.

En effet, les heures supplémentaires de nuit, quasi inexistantes en 2001 (1,13 % de la totalité des heures et 1,8 % du montant total des IHTS) ont étonnement augmenté puisqu'en 2003, elles représentent 41 % des heures supplémentaires indemnisées et pèsent pour 55 % dans la dépense réalisée au titre des IHTS.

Par ailleurs, la perte de revenus pour les agents induite par la diminution des IHTS et la suppression des indemnités versées au titre de l'enveloppe complémentaire a été largement

compensée par l'instauration des IAT et pour ceux qui ne pouvaient y prétendre par l'augmentation des primes techniques.

La baisse des indemnités versées au titre des IHTS est en conséquence, neutralisée par l'instauration des indemnités d'administration et de technicité (IAT) et l'augmentation des primes techniques.

L'examen du régime indemnitaire hors IFTS, comprenant les IHTS, les IAT, heures forfaitaires indemnités supplémentaires et primes de travaux, versé en 2002 et 2003, révèle d'ailleurs une nouvelle hausse globale de la dépense de +1,74 %.

PA600507

Régime indemnitaire (montant en euros)	2002	2003	Variation 2002/2003
IHTS	119 470,79	97 917,85	-18 %
IAT	70 195,39	147 776,39	
Heures Forfaitaires	68 574,56	0,00	+ 6,5 %
Indemnité supplémentaire	32 019,30	46 164,52	+44,17 %
Prime de travaux	125 669,12	129 528,41	+3 %
Prime de rendement	68 691,15	82 412,38	+20 %
Coût total	532 112,64	541 367,22	+1,74 %

Le changement de régime indemnitaire s'est accompagné du maintien de régimes avantageux pour certains agents. Par exemple, un adjoint d'animation et un agent du service contentieux perçoivent l'IAT au taux maximum, soit 8 fois le montant annuel de référence.

De plus, la ville de Marignane a octroyé irrégulièrement à un agent, une indemnité supplémentaire d'un montant mensuel de 60,48 euros. Cette indemnité non prévue par les textes n'a fait l'objet d'aucune délibération ni d'aucun arrêté d'attribution.

La tendance inflationniste du nouveau régime indemnitaire est encore plus flagrante concernant les agents de la filière police qui restent grands " consommateurs " d'indemnités pour heures supplémentaires (en 2003, 72,50 % des heures indemnisées représentant 77,65 % des indemnités payées à ce titre.)

En raison de la modification de la structure des heures supplémentaires indemnisées, le coût des indemnités versées aux agents de police a augmenté de 12,74 % entre 2002 et 2003 malgré un nombre d'heures supplémentaires en baisse de 9,19 %.

Les agents ont en effet été indemnisés pour des heures supplémentaires classiques et surtout pour des heures de nuit, ce qui compense la perte de revenus induite par la suppression des indemnités pour heures supplémentaires de dimanche versées forfaitairement. Ainsi, le coût des seules indemnités pour heures supplémentaires de nuit pour 5 mois de 2002 (31 887,57 euros) a dépassé le coût des heures supplémentaires de dimanche et jours fériés versés aux agents de police pour la totalité de l'année 2001.

Par ailleurs, les agents de la filière sécurité perçoivent désormais l'IAT et ont, en conséquence, vu augmenter leurs indemnités de 52,65 % entre 2000 et 2003.

III-7 L'absentéisme

Le manque de qualification, d'autonomie et de visibilité à long terme dans le travail ainsi que le cloisonnement entre les services et les dysfonctionnements dans l'encadrement sont autant de facteurs qui peuvent expliquer en partie l'absentéisme élevé du personnel communal.

III-7-1 Evolution globale

Marignane enregistre un taux d'absentéisme important depuis 1997 (l'obligation pour les collectivités de produire un bilan social n'existe que depuis la parution du décret 97-443 du 25 avril 1997). Après un pic à 20,09 % en 1999, le taux d'absentéisme global atteint encore 14,08 % en 2003 avec 21 17,5 journées d'absence.

PA600508

Nbre de journées d'absence	1997	1999	2001	2002	2003
pour maladie	7332	11087	7347	7695,5	10050
pour longue maladie, maladie de longue durée et grave maladie	5897	10696	9464	8636	7988
pour accident du travail	1822	1405	1000	940	782
pour maternité et adoption	425	1372	1917	1410	871
pour motif syndical ou de représentation	104,5	157	316	312,5	186,5
pour autres raisons	934	657	3693	2024,5	1340
total	16514,5	25374	23737	21019	21217,5

Si le nombre de jours d'arrêt de travail pour accident du travail a sensiblement diminué passant de 1 822 jours en 1997 à 782 jours en 2003, les congés de maladie de toute nature ont fortement augmenté et constituent la principale cause d'absence.

Il convient de distinguer l'absentéisme incompressible qui comprend, en plus des congés légaux (qui ne figurent pas dans les taux cités), les congés de maternité, les congés de longue maladie

ou de longue durée, sur lesquels la collectivité a peu de marge de manœuvre, de l'absentéisme compressible, qui recouvre les maladies ordinaires, les accidents du travail et les congés pour garde d'enfant malade.

Or, après une baisse en 2001 et 2002, les données 2003 révèlent une nouvelle hausse importante des congés pour maladie ordinaire (+30,6 %) , qui peut être révélateur de la faible motivation des agents.

III-7-2 Le coût de l'absentéisme

La charge financière pour la collectivité de cet absentéisme ne doit pas être négligée.

En rapportant le taux d'absentéisme (14,08 %) à la masse salariale nette de l'année 2003 (21,75 millions d'euros), un préjudice de l'ordre de 3 millions d'euros à répartir entre la collectivité (pour le personnel titulaire) et la sécurité sociale (pour le personnel non titulaire) peut être avancé avec un correctif à la baisse dans la mesure où 90% des journées d'absences pour maladie ordinaire concerne des personnels de catégorie C.

Aux coûts directs de l'absentéisme liés notamment, au maintien de la rémunération y compris des indemnités et primes diverses, aux salaires des remplaçants et à l'augmentation des heures supplémentaires, il faut ajouter les coûts indirects objectifs liés en particulier, à la baisse de la productivité et de la formation ainsi que les coûts indirects subjectifs qui s'évaluent en terme de désorganisation, de démotivation du personnel et de qualité du service public.

Par ailleurs, en raison de cette forte progression de l'absentéisme, le taux d'assurance appliqué par la société d'assurance concernée a connu une importante augmentation. Entre 1997 et 2002, le montant des paiements à l'assureur a augmenté de plus de 50% (74 6926 euros en 2002).

Après négociation avec l'assureur, le taux de cotisation au 1er janvier 2003 a été revu à la baisse. Mais, en contrepartie de la baisse de son taux de prélèvement, la SOFCAP ne couvre plus le risque maladie ordinaire ainsi que la maternité.

La collectivité doit donc désormais assumer seule la charge de cet absentéisme.

L'augmentation du taux de cotisation pour accident du travail du personnel non titulaire est encore une autre conséquence de l'évolution de l'absentéisme.

Ce taux des cotisations, fixé par la CPAM au vu des accidents intervenus les trois dernières années, a commencé à augmenter à partir de 1999 et a été porté à 4,17% pour 2002 (contre 1,6% pour la valeur nationale) ce qui représente un surcoût de 70 127 euros.

Certes, compte tenu de ces évolutions, la collectivité a pris un certain nombre de mesures. En

particulier, elle déclenche régulièrement des contrôles médicaux ou des expertises afin de savoir si tous les arrêts sont justifiés. De plus, depuis le 1er juillet 2002, une cellule prévention des risques professionnels a été mise en place au sein de la direction des ressources humaines, avec la nomination de deux ACMO (agents chargés de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité) et d'un ACFI (agent chargé des fonctions d'inspection) rendu obligatoire par le décret 2000-542 du 16 juin 2000.

Ces mesures devraient être renforcées. Aux mesures classiques visant à contrôler l'absentéisme (contrôles médicaux) pourrait, être adjointe une analyse précise des causes du phénomène.

De même que la commune pourrait envisager des dispositions afin d'inverser les tendances observées, notamment par une plus forte modulation du régime indemnitaire ou de l'avancement. Ce rééquilibrage permettrait de récompenser les agents les plus motivés en modulant une partie des primes en fonction du temps de présence tout en compensant le coût économique supporté par la commune.

La collectivité pourrait également mettre l'accent sur la formation d'une plus grande part de son personnel. Une enquête de l'INSEE (enquête emploi de 1982 à 1998) souligne en effet le recul de l'absentéisme lorsque l'on passe des emplois non qualifiés vers des emplois plus qualifiés. Il faut observer une baisse sensible du nombre de journées de formation (1511,5 jours en 1997 et 498 jours en 2001) ainsi que du nombre d'agents bénéficiaires (279 agents en 1997 et seulement 74 en 2001), en dépit d'une forte augmentation du coût des actions de formation (25 492,52 euros en 1997 et 111 426,66 euros en 2001).

L'ordonnateur précise qu'il est tout à fait d'accord avec les observations de la Chambre sur le caractère coûteux de l'absentéisme et qu'il envisage de renforcer encore les contrôles médicaux sur l'absentéisme tout en adoptant une démarche incitative tendant à mettre l'accent sur la formation d'un plus grand nombre d'agents (développement de la cellule formation).

IV DES INSUFFISANCES DANS LA GESTION COURANTE

La collectivité pourrait également améliorer sa gestion dans d'autres domaines que les ressources humaines.

Elle doit chercher toutes les pistes d'économie et de rationalisation de sa gestion. Cette démarche doit notamment passer par un strict suivi des différents postes de dépenses de gestion courantes.

De même, la collectivité devrait revoir ses procédures d'attribution des différents avantages en nature octroyés à ses agents.

De manière générale, il apparaît que la maîtrise de la commande publique est insuffisante. Le dossier du centre ancien est particulièrement illustratif des carences de la collectivité.

IV-1 l'absence de réel suivi d'un certain nombre de dépenses de gestion courante

Globalement certaines dépenses de fonctionnement de la commune peuvent être réduites à condition que leur consommation soit strictement suivie. Parmi celles-ci, les dépenses de carburants, de combustibles ou d'imprimerie pourraient être limitées tout comme les frais de réception et ceux rattachés aux fêtes et cérémonies.

En ce qui concerne les recettes, la ville devrait veiller à optimiser et uniformiser la gestion de ses biens immobiliers. Ainsi, la mise à disposition d'un parti politique, à titre gratuit, d'un local sur deux étages d'environ 60 m² ne présente pas véritablement d'intérêt communal. Cette mise à disposition, octroyée par décision du maire en date du 3 septembre 2001 a pris effet le 3 septembre 2001 pour une période d'un an renouvelable par tacite reconduction, sans pouvoir excéder douze ans. Elle englobe les fournitures d'eau et d'électricité qui restent à la charge de la commune. Cette mise à disposition est d'ailleurs contraire aux dispositions de la loi sur le financement des partis politiques.

IV-2 L'attribution d'avantages dans des conditions irrégulières

Plus précisément, la collectivité devrait revoir les conditions de l'attribution d'avantages à certains de ses agents. Ces avantages ne sont en effet, pas toujours octroyés dans des conditions irrégulières

IV-2-1 L'attribution de logements de fonction à titre gratuit

L'article 21 de la loi 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.

La juridiction administrative n'admet quant à elle, la nécessité absolue de service que dans le cas particulier où l'occupation du logement de fonction est justifiée par des contraintes particulières de l'emploi exigeant une présence continue.

La commune de Marignane a par délibération du 30 septembre 1997 fixé la liste des emplois donnant droit à l'attribution d'un logement, pour nécessité de service (gratuitement) ou pour utilité de service (moyennant une redevance).

Selon cette liste, seuls les concierges des bâtiments communaux peuvent bénéficier de l'attribution d'un logement par nécessité absolue de service, " en raison des contraintes liées à

l'exercice de l'emploi " et seul le secrétaire général peut être logé pour utilité de service, moyennant une redevance. Un état annexe à la délibération de 1997 fixait la situation des 16 logements de fonction ainsi que leurs modalités d'attribution.

En fait, la collectivité se livre à une interprétation extensive de sa délibération du 30 septembre 1997 qui ne permet l'attribution du logement pour nécessité absolue de service qu'aux seuls gardiens présents en permanence sur le site où l'agent est logé.

En effet, l'étude des grades ou (et) affectation des agents attributaires laisse perplexe quant à leur fonction de " gardien à plein temps permettant le bénéfice de la concession du logement à titre gratuit " tel que le prévoit la délibération.

Manifestement, l'attribution des logements de fonction par nécessité absolue de service n'apparaît pas liée aux contraintes attachées à l'exercice des emplois, mais constitue des avantages en nature à la discrétion de la municipalité.

Ainsi, la réalité des contraintes liées à l'exercice de l'emploi et des fonctions permanentes justifiant l'attribution d'un logement par nécessité absolue de service semble remise en cause à des endroits les plus divers n'ayant que peu de lien avec les fonctions.

De même, leur logement dans un gymnase a été attribué, pour nécessité absolue de service, à un agent pourtant affecté ailleurs.

Enfin, une villa, a été attribuée par nécessité absolue de service à un agent d'entretien, en sa qualité de gardien des cimetières et de la mairie et ce, en contradiction avec l'arrêté individuel d'attribution initial du 22 octobre 1997 le qualifiant de gardien de stade. Curieusement, il semble qu'en réalité, depuis octobre 1996 et jusque fin 2000, le bénéficiaire de ce logement ait été le chef de la sécurité, conjoint de l'agent d'entretien. Aujourd'hui, l'avantage de ce logement a été conservé à ce dernier, alors qu'il a changé deux fois d'affectation.

Les charges afférentes à son logement sont prises en charge par la ville. Il en va de même pour un " gardien halle des sports " et pour le chef de corps des sapeurs pompiers qui d'ailleurs, depuis son transfert au SDIS, n'appartient plus au personnel de la collectivité et ne devrait donc plus bénéficier de son logement, au moins au frais de la ville.

Il serait souhaitable que dans le cadre de la réglementation en vigueur, la collectivité détermine avec précision dans une nouvelle délibération 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 collectivité devra veiller en particulier à distinguer, pour l'appréciation des contraintes qui justifient l'attribution d'un logement, celles qui, parce qu'elles appellent de la part de l'agent une

présence pouvant être regardée comme constante, justifient que ce logement soit attribué gratuitement, de celles qui rendent seulement utile, au regard des exigences du service, la fourniture dudit logement, qui alors doit être assortie du paiement par l'intéressé d'une redevance.

Dans sa réponse, l'ordonnateur prend acte des observations de la chambre et précise que les cas évoqués seront régularisés dans des délais raisonnables.

IV-2-2 Les véhicules de fonction

La ville de Marignane dispose d'un parc de véhicules important. L'état des biens annexé au compte administratif 2002, révèle notamment, l'acquisition entre 1998 et 2001 d'une 607 (HDI 2,2), de deux Xantia, d'une Mégane, d'une Scénic, de trois 205, trois 106, treize Clio et de neuf Twingo. Selon un recensement effectué fin 2002 par le chef de garage, le parc de voitures " utilitaires " de la collectivité était composé au 20 novembre 2002 de 48 voitures légères et d'un 4x4.

A cette date, deux directeurs disposaient officiellement d'un véhicule de fonction et 37 agents disposaient d'un véhicule de service sans qu'ait été reconnue une quelconque "utilité de service".

Or, aucun document, ni arrêté d'attribution ni à fortiori de délibération, précisant les conditions et modalités d'attribution des véhicules communaux n'ont été pris au sein de la collectivité. On pourrait considérer qu'il s'agit d'avantages en nature.

Par ailleurs, il ressort, d'une grille d'évaluation, (recensement de besoins) réalisée dans les services fin 2002, que sur 37 véhicules utilisés par les agents sur le trajet domicile-travail, avec remisage à domicile, l'attribution de 11 véhicules ne paraissait pas nécessaire pour la bonne marche des services.

Malgré ce constat, aucune mesure de régularisation n'a été prise par la collectivité. La chambre rappelle que l'attribution de véhicules dits " de fonction " correspond à des véhicules affectés à l'usage de fonctionnaires d'autorité, pour les nécessités du service, ainsi que pour leurs déplacements privés. La mise à disposition gratuite d'un véhicule dit " de service " ne peut donc concerner qu'un agent public appartenant au service affectataire du véhicule, ce qui en principe exclut les trajets domicile-travail sauf autorisation, et doit rester exceptionnelle.

La majorité des véhicules devrait donc être rattachée au garage communal avec " carnet de bord " et règlement d'utilisation afin de permettre un suivi de leur utilisation (utilisateur, date et trajet effectué) et de contrôler efficacement la réalité des missions.

L'ordonnateur prend acte des observations de la chambre. Une note de service serait en cours de préparation à ce titre. D'ores et déjà la commune aurait mis en application les préconisations de la chambre concernant l'utilisation systématique des carnets de bord et la mise en application stricte

de la réglementation en matière d'ordres de mission.

IV-3 La gestion prévisionnelle de la commande publique

L'amélioration de la gestion prévisionnelle, inexistante dans bien des secteurs, devrait permettre, à partir d'une appréciation précoce des besoins, de préparer et conclure les marchés nécessaires, après avoir procédé à une consultation adaptée, ce qui n'a manifestement pas été fait récemment en particulier pour la réalisation des études afférentes à la réhabilitation du centre ancien.

Cette réhabilitation du centre ancien est depuis maintenant plus de dix ans, présentée par la municipalité comme une priorité. La réflexion a été relancée ces dernières années et des études importantes ont été lancées sur simples bons de commande, en dehors de toute procédure de mise en concurrence.

Le dossier est suivi directement par les services techniques, de gré à gré avec les différents consultants, sans mise en concurrence, ni exigence de véritables devis, les commandes étant en outre, parfois passées postérieurement au commencement d'exécution de la prestation.

Ainsi, les frais d'études et de recherches sur le centre ancien, s'élèvent de 2002 à 2003 à 525 430,62 euros TTC. Or, les opérations de réhabilitation ne figurant pas au budget 2004 et la date de début des travaux n'étant pas encore prévue, la commune devra très probablement lancer d'autres études encore pour actualiser celles effectuées antérieurement.

L'analyse détaillée des factures afférentes à ces frais d'études est particulièrement évocatrice. Elle révèle notamment l'intervention sur deux ans et sur simples bons de commande d'une dizaine de cabinets et sociétés aux missions relativement comparables et souvent, aux contenus très proches.

V LA MISE EN OUVRE DE L'INTERCOMMUNALITE

Bien qu'initialement opposée à son adhésion à la communauté urbaine, Marignane occupe aujourd'hui, une place déterminante au sein de cette nouvelle structure intercommunale

En raison de l'imprécision des données transmises par la collectivité, l'appréciation de l'exactitude de l'évaluation des charges transférées est rendue particulièrement délicate.

Tant en fonctionnement qu'en investissement, le montant des dépenses transférées apparaît peu important. La ville semble avoir calculé au plus juste ses charges transférées en vue d'obtenir une attribution de compensation plus élevée.

L'exercice tardif par la communauté urbaine de ses compétences n'a pas favorisé la lisibilité des transferts et a entraîné des retards importants dans la réalisation de certains travaux.

V-1 Les réticences de la collectivité

Depuis décembre 1992, Marignane faisait partie de la communauté de communes Marseille Provence Métropole (MPM). Cet établissement de coopération intercommunale n'exerçait que des compétences partielles en matière d'aménagement de l'espace, de l'aide au développement économique, des transports et de la protection et de la mise en valeur de l'environnement.

Par délibération du 29 novembre 1999, la ville de Marseille a demandé la création d'une communauté urbaine dans l'agglomération marseillaise en application des dispositions de la loi du 1er juillet 1999 visant au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Or, malgré son intégration antérieure à MPM, la ville de Marignane a refusé, par délibérations du 7 décembre 1999 et du 25 avril 2000, d'être intégrée dans la Communauté urbaine.

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, intègre dans le projet de périmètre de la communauté urbaine 18 communes parmi lesquelles se trouve Marignane. Treize communes, représentant plus des deux tiers de la population totale, ayant délibéré favorablement quant à leur appartenance à la communauté urbaine, le préfet a prononcé la création de la communauté urbaine de Marseille par arrêté du 7 juillet 2000.

Dès lors, avec ses 34 000 habitants, Marignane est la deuxième ville de la communauté urbaine, avec douze délégués, se voit attribuer derrière Marseille, le plus grand nombre de sièges au conseil de communauté.

La création de la communauté urbaine a induit la dissolution de quatre syndicats dont Marignane était membre et a ainsi permis de connaître une simplification du paysage intercommunal. Il s'agit du syndicat intercommunal d'élimination des déchets urbains de l'Est de l'étang de Berre (SIEDUREEB), du syndicat intercommunal des eaux de l'Ouest de Marseille (SIEOM), du syndicat intercommunal d'assainissement (SIA) et du syndicat intercommunal pour la gestion de la station d'épuration La Palun.

V-2 L'évaluation des charges transférées

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, sur la base d'un rapport d'expertise d'un consultant privé, prestataire de la CUMPM.

La collectivité n'a pas été en mesure de produire à la chambre un état détaillé par compétences transférées du montant des charges et recettes transférées individualisé pour Marignane. Elle n'a pas non plus communiqué le montant des différents éléments de calcul de l'attribution de

compensation. L'appréciation de la juste évaluation des charges transférées n'a donc pas été possible

Les pièces justificatives produites par la collectivité concernant l'évaluation des charges transférées sont des documents provenant de la CUMPM. Il en ressort notamment que l'évaluation de l'attribution de compensation s'est appuyée sur un panel de données " déclarées " par les communes membres.

Selon le rapport d'évaluation des charges transférées rendu par la commission d'évaluation, la moyenne 1998-2000 des charges nettes retenues pour les investissements, des dépenses transférées est de 2,31 millions d'euros. Pour le fonctionnement, la moyenne des dépenses courantes transférées s'élève à 6,61 millions d'euros, soit 19 % des charges de fonctionnement de 2000. Parmi celles-ci, le montant moyen des dépenses de personnel s'élève à

0,84 millions d'euros, soit, 13% de la moyenne des charges courantes transférées.

Les agents ayant refusé de muter vers la communauté urbaine ont été redéployés au sein de la commune.

V-3 Une mise en oeuvre tardive

La communauté urbaine, résultant d'une création ex-nihilo, ne disposait pas des structures opérationnelles nécessaires au bon fonctionnement des services et équipements communautaires transférés. Elle a donc choisi de s'appuyer sur l'expertise des communes membres en leur déléguant la gestion des compétences transférées. Cette procédure a été formalisée par des conventions de gestion pour une durée de six mois à partir du 1er janvier 2001. Ces conventions ont été prorogées jusqu'au 31 décembre 2001. En conséquence, les compétences transférées n'ont été réellement exercées par la CUMPM qu'à partir du

1er janvier 2002.

En 2002, chaque commune membre de la communauté, à l'exception de Marseille, dispose d'une antenne territoriale. Ces antennes ont en charge au quotidien la propreté urbaine, la voirie et l'entretien des espaces publics. Elles sont regroupées dans un pôle de proximité qui gère directement sur place les services et équipements communautaires.

Globalement, la ville de Marignane allègue en raison notamment de ces retards une non réalisation de travaux relevant des compétences transférées. Le total du "déficit travaux " pour trois ans serait de l'ordre 3 millions d'euros pour la voirie, 800 000 euros pour l'assainissement et 531 000 euros pour la compétence eau.

B. SCHWERER

Réponse de l'ordonnateur :

[PAO02030601.pdf](#)