

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Marseille le 12 avril 2006

Référence à rappeler :

Gref/SR n° :1025

Recommandé avec AR n° :449187372fr

(sous double enveloppe)

Monsieur le Maire,

Par lettre du 2 mars 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 Fos sur Mer.

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 31 mars 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 RAIMONDI

Maire de la commune de Fos sur Mer

Hôtel de Ville

BP 5

13771 FOS SUR MER

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION

DE LA COMMUNE DE FOS-SUR-MER

(Bouches-du-Rhône)

à compter de l'exercice 1995

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Fos-sur-Mer à partir de l'année 1995, qui a été confié à M. Chabert, conseiller.

Sur la période concernée, trois maires se sont succédé : M. Granié, maire depuis décembre 1991, puis M. Mazan, maire de mars 2001 à novembre 2002, puis à nouveau M. Granié, qui a

démissionné en septembre 2004, et a été remplacé par son premier adjoint, M. Raimondi, maire actuel.

Par lettre en date du 26 avril 2004, le président de la chambre a informé M. Granié de l'engagement du contrôle. M. Mazan en a été informé par lettre du 20 août 2004. Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu entre le rapporteur et d'une part MM. Raimondi et Granié, le 25 avril 2005, et d'autre part M. Mazan, le 26 avril 2005.

Lors de sa séance du 15 juin 2005, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à MM. Raimondi et Granié et, pour les parties qui les concernent, aux seize personnes nominativement ou explicitement mises en cause. L'une d'entre elles, sur sa demande, a été entendue par la chambre. Quatre n'ont pas répondu.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre a arrêté, les 13 et 19 janvier 2006, le présent rapport d'observations définitives dans la composition suivante: M. Schwerer, président, MM. Giannini, Rocca, Debruyne, présidents de section, MM. Amigues, Kovarcik, Larue, Berthet, conseillers, et M. Chabert, conseiller-rapporteur.

Le rapport a été communiqué par lettre du 2 mars 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 Fos sur Mer 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.

SOMMAIRE

Introduction. 3

1. Examen des comptes. 4

1.1.Remarques préalables : tenue des comptes et pratique budgétaire. 4

1.1.1.Tenue des comptes : le compte annexe de la Zone d'aménagement concerté du Mazet 4

- 1.1.2. Des prévisions budgétaires optimisées.5
- 1.2. La situation financière.5
 - 1.2.1. Cette situation reste instable.5
 - 1.2.2. Cette situation s'est légèrement améliorée.6
 - 1.2.3. Au total, la situation reste fragile. 9
- 1.3. Conclusion sur la situation financière de Fos sur Mer. 9
- 2. La gestion des ressources humaines. 10
 - 2.1. La lourdeur des charges de personnel. 10
 - 2.1.1. Dépenses de personnel cumulées de Fos et du SAN. 10
 - 2.1.2. Les dépenses de personnel du budget de Fos. 11
 - 2.1.3. Un nombre excessif d'emplois ouverts. 12
 - 2.2. Caractéristiques générales du personnel municipal.12
 - 2.2.1. Composition du personnel municipal. 13
 - 2.2.2. L'absentéisme.15
 - 2.2.3. La formation. 16
 - 2.3. Le régime indemnitaire. 16
 - 2.3.1. Une mise en place laborieuse.16
 - 2.3.2. La situation actuelle : un système encore très embrouillé.18 18
 - 2.4. L'organisation des services.19
- 3. Un recours important à des consultants externes. 20
 - 3.1. Dans le domaine du conseil financier. 20

- 3.1.1. Convention pour assistance financière. 20
- 3.1.2. Bilan de la ZAC du Mazet. 20
- 3.1.3. Honoraires pour intermédiation bancaire.21
- 3.2. Dans le domaine du conseil fiscal.22
- 3.3. Dans le domaine du conseil juridique.24
 - 3.3.1. L'affaire " Camargue ". 24
 - 3.3.2. Des prestations d'assistance juridique.25
- 4. Les relations avec certaines associations subventionnées.26
 - 4.1. Suites du rapport précédent. 26
 - 4.1.1. Dans le domaine social.26
 - 4.1.2. Dans le domaine de la communication.27
 - 4.2. Un paysage associatif instable.28
 - 4.2.1 Des bouleversements purement conjoncturels.28
 - 4.2.2. Des dissolutions inachevées.31
 - 4.3. Les liens entre la collectivité et certaines associations sont contestables.33
 - 4.3.1. Sur certaines associations, le contrôle de la collectivité est insuffisant.33
 - 4.3.2. D'autres associations sont totalement dépendantes de la collectivité.34
 - 4.3.3. Pêche et chasse : deux cas particuliers de bienveillance municipale.42
 - 4.4. Conclusion sur les associations.43
- 5. L'achat des terrains de la Crau.44

Introduction

Le présent contrôle porte sur une période de dix années. Mais si le précédent examen de la gestion de la commune de Fos-sur-Mer remonte à proprement parler à 1995, l'appartenance de la ville au Syndicat d'Agglomération Nouvelle (SAN) de l'Etang de Berre, les contrôles que la chambre a effectués sur cet établissement public, et les saisines budgétaires auxquelles elle a eu à répondre, sur le SAN, sur la commune de Fos ou sur ses budgets annexes, notamment en 2000, 2001 et 2002, font que directement ou indirectement, la chambre n'a pas perdu de vue la gestion communale.

En outre, lors du précédent contrôle, l'ordonnateur en fonctions était M. Bernard Granié, maire depuis décembre 1991. Remplacé lors des élections municipales du printemps 2001 par M. Robert Mazan, qui avait été précédemment son premier adjoint, M. Granié a retrouvé son fauteuil dès novembre 2002. Ainsi, le passage d'un nouvel ordonnateur n'ayant été que de courte durée, et ce nouvel ordonnateur ayant lui-même participé à la gestion antérieure, la période ne se caractérise pas par des changements de cap importants ni durables.

Enfin, rien n'est venu modifier fondamentalement les données socio-économiques fosséennes depuis dix ans, les ressources de la ville sont restées stables, et l'élargissement du SAN à trois communes de taille au demeurant modeste est trop récent pour que ses effets puissent être mesurés.

Il n'est au total pas surprenant que les questions examinées lors de ce contrôle soient pour la plupart des questions déjà abordées par la chambre. Elle avait notamment constaté la fragilité de la situation financière malgré la richesse de la commune, avait critiqué les conditions de gestion du personnel municipal, et avait souligné la confusion entretenue dans plusieurs domaines, secteur social, secteur de la mer, secteur de la communication, par l'existence de nombreuses associations para municipales.

Logiquement, ces différents points sont à nouveau abordés dans le présent rapport : la situation financière, la gestion des ressources humaines, les relations avec les associations. En cours de contrôle, l'analyse financière a conduit la chambre à s'intéresser à l'achat des terrains de La Crau ; et l'examen de la gestion des ressources humaines, à faire des observations liées au recours fréquent à certains consultants externes.

1. Examen des comptes

Lors de son précédent examen de la gestion de Fos, la chambre avait constaté que malgré des ressources fiscales abondantes, la commune était dans une situation financière très délicate, avec des dépenses de fonctionnement très élevées, un budget de fonctionnement en déficit, des difficultés de trésorerie, et peu de marges de manœuvre. Il était donc indispensable d'examiner la situation dix ans plus tard.

1.1 Remarques préalables : tenue des comptes et pratique budgétaire

L'examen de la situation financière a conduit la chambre à faire quelques observations préalables.

1.1.1 Tenue des comptes : le compte annexe de la Zone d'aménagement concerté du Mazet

L'opération d'aménagement de la ZAC du Mazet comporte deux volets : la ZAC du Mazet 1, dont le plan d'aménagement a été approuvé initialement le 19 avril 1978, puis modifié à plusieurs reprises, et dont la commune est l'aménageur, et la ZAC du Mazet 2, dont l'aménageur était l'EPAREB, et est aujourd'hui l'EPAD, et dont le plan d'aménagement a été approuvé le 20 mars 1989. Le budget annexe retrace l'opération Mazet 1. La comptabilité de cette ZAC, dont le premier exercice décrit est l'exercice 1979, mérite un certain nombre d'observations.

La chambre constate tout d'abord que la comptabilité retenue est inadaptée, puisque, établie en comptabilité M.11, l'opération ZAC du Mazet, budget industriel et commercial, aurait dû passer par une comptabilité M.4. Dès 1992, puis à nouveau en 1993, l'ordonnateur avait été invité à modifier cette comptabilité. Sa réponse fut qu'il n'y avait pas lieu d'agir puisque la ZAC allait être clôturée. Il écrivait (lettre du 25 mai 1993) au trésorier municipal :

"L'aménagement de la ZAC du Mazet 1 pour lequel la commune de Fos est maître d'ouvrage est actuellement terminé (...) Bien que certaines recettes restent encore à percevoir, comme la participation du budget SAN pour les équipements publics, le budget ZAC est en cours d'achèvement. De ce fait, il a paru préférable de conserver une présentation identique et éviter des recherches importantes depuis la mise en place, en 1979, du budget de la ZAC, pour présenter ce document selon la nomenclature M.4".

Cette solution, finalement acceptée par la recette des finances d'Aix-en-Provence, a en réalité perduré, et le compte a été converti en M.14 en 1997. Pourtant l'opération n'est à ce jour pas encore clôturée.

La chambre observe également l'absence de section de fonctionnement, qui implique que la collectivité s'interdit toute approche analytique, soit qu'elle considère que toutes les interventions faites pour la ZAC, frais de fonctionnement divers, publicité, etc ..., peuvent être imputées directement sur le budget principal, soit qu'elle choisisse d'inclure la totalité dans le montant des travaux en cours, ce qui revient au même en termes de coût global, mais empêche d'éclairer utilement les composantes de ce coût.

En 1998, le conseil municipal a approuvé la vente au SAN des terrains d'assiette des équipements publics prévus au dossier de réalisation de la ZAC (délibération n° 185/98 du 14 décembre 1998). La chambre a observé que le compte administratif 2003 comportait toujours en restes à réaliser le produit de ces cessions, pour un total de 678 418,70 euros, auxquels sont venus s'ajouter 378 256 euros attendus de la cession d'un terrain à une société voulant construire une maison de retraite. Ainsi le budget de la ZAC n'était équilibré que par des recettes tardant à

être perçues par la caisse communale. Le maire a indiqué que ces recettes ont finalement été perçues.

Enfin, dernière observation, alors que l'opération était considérée comme achevée dès 1993, elle n'est à ce jour pas encore clôturée. L'ordonnateur a indiqué que ce serait fait "quand (nous aurons) viabilisé et cédé le reste des terrains encore disponibles". La chambre constate que le compte 237 Avances sur immobilisations n'a effectivement plus varié depuis cet exercice 1993 à hauteur de 3 454 318,85 euros. Il serait donc utile de solder au plan comptable un dossier qui paraît en sommeil depuis de longues années. Cela semble d'autant plus utile que le travail confié à cette fin en 2000 à un consultant n'a eu aucune suite (voir point 3.1.2).

1.1.2. Des prévisions budgétaires optimisées

L'examen des comptes administratifs de la collectivité sur une période relativement longue permet de faire une observation sur une pratique de préparation budgétaire, en comparant sur plusieurs années les prévisions de recettes aux recettes effectives.

De ce point de vue, il apparaît clairement que la ville de Fos a tendance à optimiser ses prévisions de recettes, notamment celles attendues des cessions d'immobilisations (pour l'essentiel, vente de parcelles de terrains).

Le tableau ci-dessous récapitule, à partir des comptes administratifs, les prévisions de recettes liées au produit des cessions d'immobilisations, et les recettes effectivement réalisées par la collectivité [1] :

Pa601100

En MF	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Prévisions	5,07	5,29	6,57	1,76	1	1,14M€ 7,54MF	0,17M€ 1,12MF	28,35MF (4,32M€)
Réalisations	0	0,32	1,14	1,67	1	0,37M€ 2,43MF	0,039M€ 0,25MF	6,8MF (1,04M€)

Source : comptes administratifs (page III-A-2)

Il apparaît qu'au total le produit des cessions menées à bonne fin par la commune de Fos représente à peine le quart des produits affichés dans les prévisions budgétaires. Certes, ces chiffres n'ont pas en eux-mêmes de valeur absolue, puisque les mêmes cessions ont évidemment été prévues plusieurs années successives. En revanche, la récurrence des écarts, et leur ampleur, révèlent une méthode qui permet à la collectivité d'équilibrer ses budgets en optimisant les recettes attendues de cessions insuffisamment assurées. La chambre observe qu'une telle pratique met en cause la sincérité des prévisions budgétaires présentées à l'approbation du conseil municipal.

1.2. La situation financière

1.2.1. Cette situation reste instable

Les exercices 1995 et 1996 ont été très légèrement excédentaires : le résultat global de l'exercice a été de 665 652 F (101 478 euros) en 1995 et de 773 854 F (117 973 euros) en 1996.

La période 1997-2003, correspondant à l'application de la comptabilité M.14, a été plus particulièrement examinée. Les résultats de la collectivité sur cette période se caractérisent par une très grande irrégularité, une alternance d'années excédentaires et d'années déficitaires qui montre que si la situation s'est un peu améliorée, elle reste néanmoins fragile :

Pa601101

Résultats 1997 à 2003 (source : comptes de gestion, tableau A13)

En MF		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Fonction.	Recettes	216,51	205,50	188,38	220,11	183,62	216,70	199,52
	Dépenses	215,61	210,88	185,03	211,34	199,70	196,89	196,54
	Résultat	+ 0,89	- 5,38	+ 3,35	+ 8,77	- 16,08	+ 19,80	+ 2,97
Investiss.	Recettes	31,39	4,04	11,43	11,94	45,86	6,25	12,32
	Dépenses	33,06	6,09	8,36	9,79	41,20	11,78	11,61
	Résultat	- 1,67	- 2,86	+ 3,07	+ 2,15	+ 4,66	- 5,53	+ 0,7
Résultat	En MF	- 0,78	- 8,24	+ 6,42	+10,92	- 11,42	+ 14,27	+ 3,68
Résultat	En M€	- 0,19	- 1,25	+ 0,98	+ 1,66	- 1,74	+ 2,17	+ 0,56

Cette irrégularité est vraie tant en fonctionnement qu'en investissement.

Cependant, l'appartenance de la ville de Fos au SAN a pour conséquence la relative faiblesse des montants de la section d'investissement : l'essentiel de l'investissement se fait sur le budget intercommunal. Deux années, 1997 et 2001, font exception, mais ne sont pas significatives : en 1997, une opération d'ordre liée aux relations avec le SAN a été passée, pour 27 MF en dépenses et 20 MF en recettes ; et en 2001, la ville de Fos a acheté, pour 25 MF qu'elle a dû emprunter en totalité, des terrains situés dans la Crau.

C'est pourquoi la situation financière de Fos est pour l'essentiel liée à sa capacité à maîtriser les dépenses de fonctionnement.

L'examen des résultats consolidés (hors restes à réaliser) du budget principal et des budgets annexes confirme cette fragilité (source : annexes au compte administratif) :

Pa601102

En MF arrondis	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (enM€)	2003 (enM€)
Résultat	- 4,1	- 6,7	+ 0,3	+ 2	- 14,4	(+ 1,9) 12,4MF	(+ 0,8) 5,2MF

1.2.2. Cette situation s'est légèrement améliorée

Les ressources de Fos-sur-Mer sont deux fois supérieures à celles de la moyenne des communes de la même strate : en 2002, en euros par habitant, Fos a perçu 2 098 euros en produits de fonctionnement, pour une moyenne de 1 091 euros (même proportion en dépenses : 1 901 euros à Fos, pour une moyenne de 971 euros) (Source : Minefi, alize2).

Face à ces ressources stables et abondantes, mais aussi à ces dépenses élevées, la commune a tenté de mettre fin à la période de difficultés principalement par un effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement, et accessoirement en jouant sur les recettes fiscales.

Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement ont été dans l'ensemble maîtrisées, mais à un rythme inégal :

Pa601103

Tableau simplifié des dépenses de fonctionnement, en M€

En M€	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Dépenses totales	32,87	32,15	28,21	32,22	30,44	30,02	29,96
Dont :							
Chapitre 011	6,2	5,5	5,8	5,7	7,1	5,5	5,6
Chapitre 012	15,2	16,1	17,1	17,2	18,3	18,4	18,7
Subventions 657	2,3	2,3	2,5	2,8	2,6	2,4	2,4
Autres charges 65	8,1	7,5	1,8	2,6	1,4	2,3	2,3
Intérêts emprunts	0,5	0,48	0,49	0,45	0,6	0,77	0,69
Charges except. 67	0,48	0,14	0,32	3,35	0,31	0,52	0,13

Chapitre 011, charges à caractère général :

Ce poste de dépenses, qui représente depuis 1999, avec la fin du contingent d'aide sociale, le second poste après les charges de personnel, a été maîtrisé sur la période : il représentait 6,2 millions d'euros en 1997, est passé à 5,5 millions d'euros en 1998, et est resté stable, entre 5,4 et 5,8 millions d'euros, depuis lors ; il représentait 5,6 millions d'euros en 2003.

Une année a fait exception, 2001, puisque le chapitre 011 a atteint le montant de 7,1 millions d'euros (46,6 MF). Ce pic est lié pour l'essentiel à une dépense de 11,9 MF au compte 6227, frais d'acte et de contentieux, dont le montant est à rapprocher du résultat de l'exercice : -11,4 MF. Cette dépense est l'aboutissement d'un contentieux entre la ville et le Groupement pour le financement des ouvrages de bâtiment et travaux publics GOBTP (puis la société Winterthur), lié à une garantie d'emprunt donnée par la ville en 1975 à sa société d'économie mixte EMFORI ; la SEM n'ayant pu honorer les échéances de l'emprunt, la ville avait tenté de se soustraire à ses

obligations ; condamnée en première instance en 1998, elle a vu la condamnation confirmée par arrêt de la Cour d'appel de Paris (8 décembre 2000), puis par arrêt de la Cour de cassation (9 mars 2004).

Chapitre 012, charges de personnel :

Ce chapitre pèse très lourdement dans le budget fosséen, et c'est le chapitre dont l'évolution a été mal contrôlée.

Sur la période 1997-2003, l'augmentation des charges de personnel a été importante, de 15,2 millions d'euros à 18,7 millions d'euros (soit plus de 23 %), alors que dans le même temps, les dépenses totales de fonctionnement ont diminué de 8,8% (de 32,9 millions d'euros à 29,96 millions d'euros).

Mais l'augmentation a surtout eu lieu sur la période 1997-2001 : + 20,7% (de 15,2 millions d'euros à 18,3 millions d'euros). Elle s'explique par les effets conjugués d'une augmentation des effectifs sur cette période, et de la mise en place d'un nouveau régime indemnitaire, notamment de l'indemnité de mission des préfectures en 2001 (cf. infra).

L'évolution du rapport entre les charges de personnel et les recettes de fonctionnement montre une situation préoccupante (taux arrondis) :

1997 46 %

1998 51 %

1999 59 %

2000 51 %

2001 65 %

2002 56 %

2003 61 %

Chapitre 65, Autres charges de gestion courante :

Ce chapitre a connu une évolution à la baisse, mais il convient de distinguer les subventions versées et les autres postes de dépenses.

Les subventions versées (compte 657), notamment celles versées à des organismes de droit

privé, en fait les associations, ont été stabilisées : 2,37 millions d'euros en 1997, et 2,39 millions d'euros en 2003, après un pic à 2,81 millions d'euros en 2000.

Les autres dépenses ont été réduites, même si la lecture de l'évolution de ce chapitre est brouillée par la disparition du contingent d'aide sociale, partiellement contrebalancée par l'augmentation des charges liées au service d'incendie :

Pa601104

En MF	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
C/6552 : Cont. aide sociale	51,25	47,26	10,32	9	0	4,58	4,58
C/6553 : Service incendie	0,28	0,57	0,28	6,83	8,13	9,06	8,92

L'étalement de la dette sur contingent d'aide sociale a servi de variable d'ajustement à la ville. En 2000, elle a bénéficié d'une aide du département, qui lui a consenti une réduction de sa créance, à hauteur de 19,5 MF, qui explique les mouvements exceptionnels enregistrés aux comptes 67 et 77, et a accepté un échéancier étalé sur les années 2000 à 2003. Mais si l'annuité 2000, de 9 MF, a été honorée, en 2001 en revanche la ville, par ailleurs en difficulté, n'a pu payer le montant prévu (4,584 MF), qu'elle n'a réglé que l'année suivante. D'où un avenant à la convention, passé en 2003, reportant à 2003 et 2004 les annuités 2002 et 2003.

Les recettes de fonctionnement

On a vu qu'elles sont abondantes, principalement grâce au produit des impôts locaux : lorsque pour chacun de ses habitants une commune comparable perçoit à ce titre 331 euros, la commune de Fos perçoit 998 euros (Minefi, alize2, 2002).

Compte 7311, Contributions directes :

Le produit des contributions directes, stable jusqu'en 2001, a nettement augmenté en 2002 :

Pa601105

En M€	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Compte 7311	12,48	12,63	12,89	12,98	12,49	15,30	15,12

Cette évolution est liée à la politique retenue par la collectivité en matière de taux.

Elle a en effet progressivement réduit le taux de la taxe d'habitation (et celui de l'impôt foncier non bâti, lequel pèse fort peu), et augmenté le taux de l'impôt foncier bâti :

Pa601106

Impôt / Taux	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Taxe d'habitation (TH)	23,03	23,03	23,03	18,42	18,42	19,06	18,42
Foncier non bâti (FNB)	50,25	50,25	50,25	40,20	40,20	41,60	40,20
Foncier bâti (FB)	27,66	27,66	27,66	27,66	27,66	30,54	30,54

En 2004, cette évolution a été confirmée : TH 14,15 %, FNB 30,88 %, FB 31,54 %.

Ainsi, pour la taxe d'habitation, le taux s'est progressivement rapproché du taux moyen de la strate (15,09 % en 2002), alors que pour le foncier bâti, le taux, déjà supérieur à la moyenne de la strate (22 % en 2002), s'en est encore davantage éloigné. Or les bases de la TH sont très inférieures à celles de l'impôt foncier bâti ; c'est vrai pour les bases brutes (en 2002, 15 millions d'euros pour la TH et 40,5 millions d'euros pour le FB), et c'est encore plus vrai après exonérations pour les bases nettes imposables (en 2002, 9,99 millions d'euros pour la TH et 40,24 millions d'euros pour le FB).

La décision de la municipalité de Fos de réduire le taux de la taxe d'habitation à 0,06 % s'inscrit dans ce contexte.

1.2.3. Au total, la situation reste fragile

L'équilibre du budget est en effet perturbé par tout facteur plus ou moins imprévu.

Ainsi, le résultat positif de l'année 2000 est largement explicable par les opérations exceptionnelles liées aux arriérés du contingent d'aide sociale du département ; et les résultats des années 2001 et 2002 sont très fortement corrélés avec les avatars du dossier de la garantie d'emprunt donnée à la SEM EMFORI : la condamnation de la commune à payer sa dette explique le résultat négatif de 2001, le remboursement par le SAN explique le résultat excédentaire de 2002.

Les opérations exceptionnelles liées au contingent d'aide sociale en 2000

On a vu que la fluctuation du compte 65, autres charges de gestion était en majeure partie liée au contingent d'aide sociale du département (compte 6552), dont la disparition a pris à Fos un profil particulier. Le traitement de ce dossier a donné lieu à une opération exceptionnelle sur l'exercice 2000, qui a eu pour conséquence de modifier substantiellement le résultat comptable de l'année : annulation de titres (compte 67, dépenses exceptionnelles) pour 19,5 MF (2,97 millions d'euros), annulation de mandats (compte 77, recettes exceptionnelles) pour 33,7 MF (5,14 millions d'euros), soit une différence de 2,16 millions d'euros.

Le résultat de l'exercice 2000, arrêté à un excédent de 1,66 millions d'euros, aurait ainsi été, sans l'aide du département, déficitaire.

La garantie donnée à la SEM EMFORI

Si le contentieux né de la garantie donnée par la commune à la SEM EMFORI a pesé négativement sur le résultat de l'exercice 2001 (cf. supra), l'exercice 2002 a vu une situation contraire. Le SAN, en effet, auquel la compétence aménagement avait été transférée, s'est substitué à la commune et a remboursé celle-ci, ce qui explique le pic de l'année 2002 sur l'article 758, produits divers de gestion courante (qui au demeurant ne paraît pas l'imputation la plus appropriée, vu le caractère exceptionnel de la recette). Cette recette explique pour l'essentiel le résultat positif de l'exercice (14,27 MF soit 2,17 millions d'euros).

L'achat des terrains de la Crau en 2001

Au cours de l'exercice 2001, la collectivité a acquis plus de 1 000 hectares de terrains situés dans la Crau (voir point 5), au prix de 25 MF environ, créant ainsi un pic dans la série des dépenses d'investissement, et finançant cet achat par un emprunt, qui fait passer l'encours de la dette de 4,63 millions d'euros au 1er janvier 2001 à 8,46 millions d'euros au 1er janvier 2002 (chiffres des comptes administratifs 2001 et 2002), créant donc également un pic en recette, vu l'ampleur inhabituelle de ce recours à l'emprunt, et en dépense, vu l'importance de l'annuité.

1.3. Conclusion sur la situation financière de Fos-sur-Mer

La situation financière de la ville de Fos est ainsi celle d'une commune qui vit à la limite de ses moyens, pourtant importants. Elle sort d'une période difficile qui l'a vue confrontée à de grandes difficultés de trésorerie, contrainte depuis 2002 de mobiliser une ligne de trésorerie de 1,8 millions d'euros, et de négocier l'étalement de ses dettes.

A moins d'une éventuelle modification substantielle des bases fiscales liées à de nouvelles implantations industrielles (un site de Gaz de France est prévu), les évolutions prévisibles devraient inciter à la prudence, dans la mesure où les efforts constatés n'ont pas débouché sur une amélioration solide. Si les chapitres 011, charges à caractère général, et 65, autres charges de gestion courante, ont effectivement été réduits, et si le remboursement des dettes liées au contingent d'aide sociale devait prendre fin en 2004, aller beaucoup au-delà semble difficile. Compte tenu des efforts consentis sur les autres postes de dépenses, la réduction du poids du chapitre 012, charges de personnel, semble aujourd'hui le passage obligé d'une amélioration durable de la situation financière de la ville de Fos, laquelle paraît d'autant plus nécessaire qu'une partie importante des charges de personnel est renvoyée au niveau intercommunal.

Les résultats de l'exercice 2004 (résultats provisoires communiqués à la chambre en fin

d'instruction) ne viennent pas modifier cette analyse : la section d'investissement est déficitaire de 0,67 millions d'euros et celle de fonctionnement excédentaire de 1,35 millions d'euros, soit au total un excédent de 0,68 millions d'euros. Mais le poids des dépenses de personnel (19,4 millions d'euros) ne s'est pas allégé.

Si, au-delà de la réduction du taux de taxe d'habitation récemment annoncée par le maire de Fos sur Mer, décision facilitée par l'augmentation attendue de la dotation globale de fonctionnement (qui pourrait être multipliée par dix grâce aux nouvelles modalités de calcul), la collectivité voulait stabiliser durablement sa situation financière, restaurer son fonds de roulement, elle devrait accroître encore davantage cet effort, ce qui ne pourra donner de résultats, au mieux, qu'à moyen terme.

2. La gestion des ressources humaines

Dans les conditions observées ci-dessus, la gestion des ressources humaines est devenue un enjeu majeur pour la collectivité.

2.1. La lourdeur des charges de personnel

Le poids des dépenses de personnel dans le budget communal est particulièrement lourd. Ce poids, que la chambre a déjà souligné, est d'autant plus significatif que Fos est membre du SAN, et que celui-ci a des dépenses de personnel également très importantes.

2.1.1. Dépenses de personnel cumulées de Fos et du SAN

Fos appartenant à un groupement intercommunal à taxe professionnelle unique (TPU), particulièrement abondante dans le cas du SAN de l'Étang de Berre, il est intéressant d'évaluer les recettes et les dépenses par habitant en consolidant les données communales et intercommunales.

Le tableau ci-dessous est construit de la façon suivante : les dépenses et les recettes sont exprimées en euros par habitant. Il fait apparaître les dépenses et les recettes du budget communal de Fos et du budget du SAN. Pour établir une comparaison, le tableau indique également les chiffres moyens des villes de la strate concernée appartenant à un regroupement intercommunal à TPU (villes de 10 000 h à 20 000 h pour Fos), et les chiffres moyens des SAN :

En € par habitant	Ville de FOS sur Mer	SAN Etang de Berre	Total (ville+san) A (*)	Moy.villes même strate	Moyenne des SAN	Total (moyenne) B
Produits(1) Fonctionn.	1810	1214	3024 (1,6)	1092	825	1917
Charges Fonctionn.	1971	1076	3047 (1,8)	980	677	1657
Dont(2) Personnel	1176	441	1617 (2,6)	463	156	619
Ratio 2/1 (en %)	65	36	53	42	19	32

(* entre parenthèses : ratio A/B)

L'importance des charges de personnel apparaît clairement.

Si l'on considère le seul budget communal, ces charges représentent (chiffres arrondis) 65 % des recettes de fonctionnement par habitant à Fos (moyenne de la strate 42 %).

Si l'on prend le budget propre du SAN, les charges de personnel y représentent 36 % des recettes de fonctionnement par habitant (moyenne des SAN 19 %).

Si l'on consolide les deux budgets, les dépenses de personnel représentent 53 % des recettes de fonctionnement par habitant pour Fos (moyenne consolidée 32 %).

En considérant le coût global, on observe qu'en 2001, pour chaque euro dépensé en moyenne en charges de fonctionnement par un habitant d'une ville comparable (ville appartenant à la même strate de population et également membre d'un établissement public de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique), un habitant de Fos a dépensé 1,8 euros.

Et si l'on observe seulement les charges de personnel, pour chaque euro dépensé en moyenne par un habitant d'une ville comparable, un habitant de Fos a dépensé 2,6 euros.

2.1.2. Les dépenses de personnel du budget de Fos

Les tableaux ci-dessous permettent de mesurer l'importance des dépenses de personnel du budget de Fos.

En MF	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Dép. réelles Fonctionnement	215,6	210,9	185	211,3	199,7	29,36M€ (192,6MF)	29,96M€
64111 titulaires rému. princ.	48,48	51,48	53,62	57,15	61,69	9,74M€ (63,9MF)	9,82M€
64118 autres indem. tit	6,89	7,57	7,49	6,33	8,01	1,24M€ (8,1MF)	1,17M€
6413 non-titulaires	12,38	11,41	12,80	12,27	10,68	1,29M€ (8,46 MF)	1,49M€
6416 empl.insertion	1,91	2,89	3,59	2,96	2,80	0,49M€ (3,20 MF)	0,46M€
Total 012	99,58	105,82	112,24	112,89	120,21	18,45M€ (121 MF)	18,71M€

L'examen de la répartition fonctionnelle montre qu'elle a un peu évolué sur la période. Si l'on considère cette évolution depuis 1999 (pour ne comparer que les années où la répartition est identique), on constate que pour une évolution globale un peu supérieure à 9 % : la fonction services généraux a augmenté de 12 % ; la fonction sécurité publique a diminué, mais cette diminution est liée au passage des pompiers au département (dont l'impact joue également sur l'évolution globale) ; la fonction enseignement du 1er degré a augmenté de 11 % ; la fonction sports et jeunesse a augmenté de 19 % ; la fonction famille a augmenté de 11 % ; la fonction aménagement et services urbains, enfin, a augmenté de plus de 15 %.

Il apparaît donc que deux secteurs ont été privilégiés par la collectivité du point de vue de l'effort consenti pour le personnel, celui de l'animation (sports et jeunesse), et celui de l'entretien urbain (voirie).

2.1.3. Un nombre excessif d'emplois ouverts

L'examen des tableaux des emplois joints aux documents budgétaires révèle un écart très important entre le nombre des emplois ouverts et celui des emplois pourvus :

Tableaux des emplois (source : annexes aux comptes administratifs).

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Postes (1)ouverts	534		617	635	674	677	711	711	756
Dont fil. technique	307		377	387	406	404	429	429	451
Postes pourvus	461		518	530	541	563	587	587	598
Dont fil. technique	276		304	318	327	332	347	347	354
Postes (2)vacants	73		99	105	133	114	124	124	158
Dont fil. technique	31		73	69	79	72	82	82	97
Ratio 2/1	13,67%		16,04%	16,53%	19,73%	16,83%	17,44%	17,44%	20,9%

1996 : le tableau des emplois ne figure pas dans les annexes budgétaires.

2002 : le tableau des emplois joint au CA est en fait celui établi au 01/01/02, déjà joint au CA 2001.

2003 : le nombre total de postes ouverts (756 selon le CA) n'était que de 730 au budget primitif.

Il ressort ainsi des données fournies par la collectivité que le nombre de postes ouverts est trop important. Si tous les postes ouverts étaient indispensables, le nombre des postes non pourvus (entre 15 et 20 % des postes ouverts) rendrait évidemment le fonctionnement de la collectivité impossible.

On constate cependant que les prévisions budgétaires élaborées par la collectivité sont faites non en fonction du nombre d'emplois ouverts, mais en fonction des emplois pourvus : l'écart entre les prévisions budgétaires et les dépenses réalisées du chapitre 012 est en effet, et ce chaque année, relativement faible.

L'explication de cette situation tient en réalité au fait que la ville crée les postes nécessaires aux promotions sur place sans supprimer pour autant les postes antérieurement occupés. Si un décalage de quelques postes peut offrir un peu de souplesse, un écart aussi important n'a en revanche aucune justification.

La chambre prend acte de l'intention de la collectivité de procéder dans les meilleurs délais, après avis du comité technique paritaire, aux suppressions adéquates.

2.2. Caractéristiques générales du personnel municipal

La chambre a examiné les bilans sociaux de la collectivité de 1999 à 2003, qui dans l'ensemble sont correctement remplis.

2.2.1. Composition du personnel municipal

La composition du personnel communal, telle qu'elle ressort de ces bilans sociaux, appelle quelques observations.

Concernant le nombre d'agents, la chambre observe que l'effectif du personnel municipal, titulaire et non titulaire employé sur emplois permanents (ville et CCAS) a augmenté de plus de 50 % entre 1992 et 2002, assez régulièrement de 20 à 40 personnes par an. L'effectif total est ainsi passé de 392 personnes en 1992 à 590 en 2002. La tendance semble avoir été corrigée, et la situation stabilisée, puisque les effectifs de 2001 étaient de 597 personnes.

Le taux d'administration locale, qui mesure le nombre d'agents municipaux par rapport au nombre d'habitants, est ainsi très supérieur à la moyenne : alors qu'il s'établissait en 2001 à 2,3 % pour la France entière et à plus de 2,9 % pour le département des Bouches-du-Rhône, il s'élevait à 4,5 % pour la ville de Fos (Source : DGCL Synthèse des résultats des bilans sociaux 2001).

Aux effectifs ci-dessus, il convient d'ajouter les assistantes maternelles (29) et les emplois aidés

(48) pour obtenir un effectif permanent rémunéré de 667 personnes au 31 décembre 2003.

Ce personnel présente deux spécificités.

D'une part, on constate une absence quasi totale de personnel non titulaire sur emploi permanent. Ces personnels n'étaient déjà que 17 en 2001, soit 2,34 % de l'effectif contre 12,78 % au niveau national (source DGCL). En 2003, ce personnel non titulaire se réduisait à 1 agent de catégorie A. Il apparaît ainsi que la collectivité a fait un effort important pour employer un personnel stable et titulaire.

On constate également une différence importante entre Fos et l'ensemble des communes sur les conditions d'emploi des agents recrutés sur emplois permanents, et notamment en ce qui concerne l'usage du travail à temps non complet :

Pa601110

	Fos 2001	France 2001	Fos 2003
Temps plein	85 %	73 %	82 %
Temps partiel	10 %	8 %	10 %
Temps non complet	5 %	19 %	8 %

(Source France 2001 : DGCL Synthèse des résultats des bilans sociaux)

Mais on observe par contre un nombre très important d'emplois saisonniers ou occasionnels, et le phénomène tend à s'alourdir.

Ainsi, selon le bilan social, 325 personnes ont été recrutées en 2003 (161 vacataires et 164 saisonniers, selon la collectivité) sur des emplois saisonniers ou occasionnels qui ne représentaient au total que 17,08 équivalents temps plein (ETP), et 52 personnes recrutées pour des remplacements représentant 31,04 ETP (les chiffres du bilan social 2001 étaient respectivement de 220 saisonniers ou occasionnels pour 23,95 ETP, et de 210 remplaçants pour 9,64 ETP !).

La chambre observe que la pratique va au-delà des décisions arrêtées : ainsi la délibération n°95-03 du 20 mai 2003 a créé pour les mois de juillet, août et septembre 131 postes d'agent d'entretien (77 à temps plein et 54 à mi-temps) ; pourtant ce sont en fait 164 agents qui ont finalement été recrutés, 121 à temps plein et 43 à mi-temps, mais 110 ont été recrutés pour 15 jours au maximum et seulement 54 pour une période plus longue. Et si en 1999, 60 % des contrats étaient passés pour 15 jours au maximum, la proportion est passée à 67 % en 2003. L'emploi temporaire est ainsi émietté, puisque des contrats de quelques jours seulement sont multipliés.

La chambre observe que cette pratique alourdit nécessairement les tâches administratives, et qu'elle est peu favorable à l'efficacité des services concernés.

La répartition par catégories est précisée par le tableau ci-dessous, dont les pourcentages sont calculés, compte tenu de la présentation du bilan social, en ne prenant en compte que les agents titulaires et non titulaires occupant un emploi permanent à temps complet (soit à Fos 545 agents en 2003 sur 590) :

Pa601111

Catégories	A	B	C
Fos 1999	1,3	9,3	89,4
BdR 1998	4	9	86
France 1999	4,4	12,1	80,3
Fos 2001	1,7	8,8	89,5
France 2001	6,9	10,6	82,5
Fos 2003	2,7	8,2	89,1

En pourcentage de l'effectif total.

Sources : France 1999 DGCL (strate 10 000 à 20 000 h)

BdR 1998 INSEE (strate 5000 à 20000 h)

France 2001 : DGCL ensemble des communes (chiffres retraités).

France : le total ne fait pas 100%, vu l'existence d'« inclassables ».

Les données nationales, régionales et départementales montrent que les collectivités de la région PACA, et encore davantage celles du département des Bouches-du-Rhône, sont sous-administrées par rapport à la moyenne : les cadres y sont moins nombreux, la proportion d'agents de catégorie C y est supérieure.

A Fos, ce problème de sous-encadrement atteint des proportions beaucoup plus importantes encore. Notable pour l'encadrement intermédiaire, il atteint des proportions surprenantes pour l'encadrement supérieur : les agents de catégorie B ne représentaient en 2001 que 8,8 % de l'effectif, contre 13,8 % en moyenne nationale ; quant aux agents de catégorie A, ils sont à Fos, aujourd'hui encore, environ trois fois moins nombreux qu'ailleurs.

Un léger effort semble avoir été réalisé par la collectivité pour renforcer ce taux d'encadrement entre 1999 et 2003. Mais en réalité, si le nombre d'agents de catégorie A, certes, a un peu augmenté, on observe que dans le même temps celui des agents de catégorie B a diminué, conséquence de promotions sur place. Au total, les agents de catégorie C représentent toujours près de 90 % de l'ensemble des effectifs en 2003.

Ce choix n'est pas sans conséquences, puisque ce manque de compétences en interne conduit la collectivité à faire appel très fréquemment à des intervenants externes (voir point 3).

L'examen de la répartition par filières montre que la commune de Fos se caractérise à la fois par une légère sous-administration, et par une franche sur-représentation de la filière technique.

Le tableau ci-dessous montre l'évolution de la répartition de 1998 à 2003 :

Pa601112

Filières	Administrative	Technique	Sociale & médico-sociale	Police	Autres
France 98	23 %	46 %	18 %	1%	12%
PACA 98	24 %	47 %	16 %	3%	10%
BdR 98	17 %	49 %	7 %	4%	23%
Fos 1998	21%	62%	7%	3%	7%
Fos 2001	23%	60%	9%	3%	8%
France 2001	25%	47%	14%	1%	13%
Fos 2003	23%	57%	9%	4%	7%

Répartition du personnel municipal par filières (France et PACA : totalité ; BdR : strate 5 000 à 20 000 habitants ; Source INSEE).

La chambre note la faiblesse relative des effectifs administratifs ; bien qu'ils soient en augmentation sur la période, on observe que l'écart de deux points par rapport à la moyenne nationale persiste.

Elle observe surtout la sur-représentation du personnel technique, encore plus importante que dans les autres communes des Bouches du Rhône ou de la région PACA. L'écart, qui était en 1998 de 16 points avec la moyenne nationale et de 15 points avec celle de la région, s'est toutefois un peu réduit en 2001.

Concernant la répartition par âge, enfin, la commune de Fos se situe dans la moyenne, puisque 60 % de ses effectifs avaient de 30 à 50 ans en 2001, 68 % en 2003, ce qui équivaut aux chiffres nationaux. Un quart des agents de la commune a plus de 50 ans, soit exactement la moyenne nationale. Les évolutions de la masse salariale liées au vieillissement ne devraient donc pas pénaliser la collectivité de façon particulière.

2.2.2. L'absentéisme

Le simple examen des données disponibles sur les absences au travail du personnel de la commune de Fos ne saurait se substituer à un audit exhaustif de la fonction gestion des ressources humaines (GRH), mais permet cependant quelques observations (période 2001/2003).

Le nombre total de journées d'absence était de 21750 en 2001 et de 26593 en 2003.

Si l'on constatait 43 jours d'absence par agent et par an en 1999 et 36 en 2001, on est remonté à 45 en 2003. L'amélioration constatée en 2001 n'aura donc été que provisoire. La commune de Fos est sur ce point très au-dessus de la moyenne nationale qui n'était en 2001 que de 19 jours par agent (DGCL, synthèse des bilans sociaux 2001).

L'examen des différentes catégories d'absence montre que la maladie ordinaire pose un problème particulier. Elle représentait 68 % des absences en 2001 contre 50 % au plan national.

Une étude fournie par Dexia-Sofcap sur un échantillon de 6720 collectivités représentant plus de 90 000 agents et portant sur la période 1998 à 2002 montre que la maladie ordinaire a sur les cinq ans baissé de trois points et représentait seulement 44 % de l'absentéisme global en fin de période (Enjeux statistiques, Les absences au travail dans les collectivités territoriales, Dexia-Sofcap, avril 2004).

A Fos, avec 64 %, elle reste à un niveau élevé en 2003. Une telle situation, nettement plus mauvaise que la situation moyenne, devrait tout particulièrement appeler l'attention de la collectivité.

Par ailleurs, les accidents du travail, même s'ils ne représentaient que 5 % des jours d'absence en 2003 contre 10 % en 2001 à l'échelon national, ont progressé de 2 points. Le nombre d'accidents est passé de 49 en 2001 à 73 en 2003 et de 670 jours à 1391 jours, ce qui semble indiquer un degré de gravité plus important. La filière technique représente à elle seule 90 % des jours d'absence dus aux accidents du travail. La collectivité devrait également être attentive à cet indicateur.

2.2.3. La formation

Le nombre moyen de journées de formation par agent, qui a légèrement augmenté (2,6 jours par agent en 2003 contre 2,5 en 2001), est à Fos proche du ratio moyen national (2,7 jours en 2001). Source : DGCL Synthèse des bilans sociaux). Mais, contrairement à la statistique nationale, jusqu'en 2001, c'étaient surtout les agents de catégorie C qui en bénéficiaient (1314 jours sur 1514 au total en 2001, soit 2,4 jours/agent), et encore plus les agents de catégorie B (3,9 jours/agent). La formation des cadres A était en revanche insignifiante (4 jours de formation au total pour 2 agents sur 10 agents présents dans la collectivité). En 2003, si le nombre de jours de formation par agent de catégorie C s'est maintenu (2,3 jours), un effort important a été fait en ce qui concerne les agents de catégories B et A (respectivement 7,5 jours et 5,3 jours/agent).

Le nombre d'agents ayant suivi une formation a corollairement diminué sensiblement, puisqu'il n'était que de 166 agents en 2003 contre 235 en 2001, ce qui semble indiquer une durée des formations plus longue. Le coût global de la formation a quant à lui diminué de 28 % entre 2001 et 2003, passant de 220 000 euros à 160 000 euros (source : bilans sociaux de la collectivité).

2.3. Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire dont bénéficie le personnel de la ville de Fos représente pour la collectivité un coût mesuré, puisque, toutes catégories d'agents confondues, les indemnités constituent environ 10% de la masse salariale : en 2003, le total des rémunérations des titulaires, toutes indemnités comprises, s'est élevé à 11,43 millions d'euros, à quoi il faut ajouter 1,49 millions d'euros de rémunération des non titulaires, soit au total une masse salariale de 12,9 millions

d'euros. Comme on le verra ci-dessous, le total des indemnités (titulaires et non titulaires) a été d'environ 1,4 millions d'euros.

En revanche, la mise en place du régime s'est révélée embrouillée, et son application est parfois peu rigoureuse.

2.3.1. Une mise en place laborieuse

Avant 2000, la mise en place du régime indemnitaire découlant de l'application du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 s'est faite laborieusement, par de très nombreuses délibérations (pas moins de 35 prises entre 1995 et 2000) listant les primes par filière, par cadre d'emploi, quelquefois par fonction.

D'une part la ville a tardé à prendre en compte les modifications réglementaires.

Si pour la filière administrative, la commune avait délibéré le 28 juin 1991, soit avant même la parution du décret précité, pour les autres filières, la mise en place s'est étendue de 1991 à 1997. Ainsi le régime indemnitaire des éducateurs des activités physiques et sportives (APS), fixé par décret du 15 décembre 1992, n'a-t-il été appliqué qu'entre 1997 et 1999. Et l'indemnité d'exercice des missions des préfetures (IEMP), applicable aux agents des collectivités depuis un décret de décembre 1997, n'a été appliquée aux agents de Fos qu'en avril 2000, ce qui a enfin permis la suppression du versement de la prime informatique qui était encore servie, sans base légale, à environ 70 agents (irrégularité qui a toutefois duré jusqu'en décembre 2000 pour 10 agents, et jusqu'à son départ de la collectivité pour l'un d'entre eux).

D'autre part le régime qu'elle a mis en place s'est révélé singulièrement complexe.

Le cas des éducateurs des APS, cité ci-dessus, en offre un exemple : l'IFTS a d'abord en 1997 été appliquée à ceux qui exerçaient une fonction de chef de service, puis en 1998 étendue aux assistants aux chefs de service, en 1999 aux coordinateurs des actions d'aménagement du temps de l'enfant, puis à l'agent chargé de la coordination du contrat local d'éducation. Enfin (délibération cadre du 6 novembre 2000) l'attribution a été étendue à tous les éducateurs des APS "chargés d'une mission particulière", formule laissant en réalité toute latitude à l'autorité territoriale d'attribuer ou non l'indemnité.

L'enveloppe indemnitaire mise en place conformément aux dispositions de l'article 5 du décret du 6 septembre 1991 illustre également cette complexité, puisqu'au fil des délibérations successives, on est arrivé en 1999 à l'application de 34 taux différents. Des délibérations particulières ont quelquefois été prises pour quelques agents seulement. La collectivité semble avoir réagi ponctuellement à des revendications particulières sans avoir défini de cadre global.

C'est seulement en novembre 2000 que la commune a tenté de récapituler l'ensemble du régime

indemnitaires des agents par cadre d'emplois, tardivement en comparaison avec la majorité des communes.

La présentation faite par le maire du nouveau régime indemnitaire, qui instaurait en particulier l'IEMP et l'ISS (indemnité spécifique de service), au Comité technique paritaire du 24 octobre 2000, expliquait le retard pris pour sa mise en œuvre par le fait que les agents les moins bien payés, c'est-à-dire les agents d'entretien, ne pouvaient percevoir aucune de ces deux indemnités.

Contrairement à d'autres communes attribuant à ces agents qui ne pouvaient bénéficier d'indemnités particulières des heures supplémentaires " fictives ", la ville de Fos a imaginé un système reposant sur l'enveloppe supplémentaire.

La délibération de novembre 2000 paraît précise puisqu'elle liste toutes les indemnités par grade, et puisqu'elle applique des coefficients par grade, par service d'affectation, par niveau de responsabilité, quelquefois même par missions.

En apparence, elle respecte la réglementation et notamment la séparation des compétences entre l'organe délibérant et l'autorité territoriale, puisqu'elle fixe bien la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des divers éléments du régime indemnitaire, et qu'elle laisse à l'ordonnateur le pouvoir de fixer les montants individuels dans l'enveloppe ainsi définie. Mais en pratique, le crédit global n'étant pas fixé (cf.ci-dessous), l'ordonnateur peut librement attribuer le taux maximum à tous les agents bénéficiaires même si la délibération prévoit l'attribution du taux moyen.

La délibération précisait en outre que les primes et indemnités qu'elle fixait étaient cumulables avec les primes et indemnités non annulées, notamment la "nouvelle bonification indiciaire" pour les agents pouvant en bénéficier, les indemnités pour astreinte et les primes versées au titre de l'article 111, 3ème alinéa modifié de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. L'adverbe "notamment" laissait planer un doute sur la liste exhaustive des primes non annulées. La délibération indiquait également que "certains éléments de l'enveloppe indemnitaire" étaient inclus dans les nouvelles primes instaurées, IEMP et ISS, sans plus de précisions. La collectivité n'a pu apporter d'explications sur ces deux points.

Enfin, plusieurs erreurs ou omissions ont nécessité 4 modifications de la délibération en 2000 et 2001.

En 2002, la modification des textes relatifs à l'IFTS et à l'IHTS des services extérieurs de l'Etat a imposé de transposer la nouvelle réglementation dans les collectivités, et mettre en place l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) et la prime technique de l'entretien et des travaux (PTET) prévues par deux décrets du 14 janvier 2002.

La commune de Fos a rencontré quelques difficultés pour appliquer ce nouveau régime puisque seule la refonte du régime d'indemnisation des heures supplémentaires a été appliquée à ce jour.

Interrogée sur la mise en œuvre de l'IAT, la commune a précisé qu'un travail était en cours, qui permettrait "de réajuster le régime en place et de nous conformer à la réglementation (...) et devrait être applicable dès 2005 pour toutes les filières".

La complexité et l'imprécision du système naguère mis en place par la commune expliquent évidemment ce retard d'application, puisqu'une grande partie des indemnités est basée sur une enveloppe indemnitaire non fixée et qui n'a plus de base légale.

2.3.2. La situation actuelle : un système encore très embrouillé

La situation actuelle est encore très complexe, et une clarification reste nécessaire. L'application de l'IEMP et des IFTS en fournit deux exemples.

L'indemnité d'exercice des missions des préfectures (IEMP) a été instaurée par la délibération n° 185/00 du 6 novembre 2000 après avis favorable du CTP du 24 octobre 2000.

Cette délibération manque de clarté. Elle prévoit que l'IEMP sera attribuée grâce à des coefficients fixés selon les catégories, l'échelon atteint dans la catégorie, l'importance des fonctions exercées, avec pour certains des majorations possibles décidées en considération des responsabilités assumées, et pour tous une modulation permettant de tenir compte du mérite de l'agent. Elle prévoit aussi que les attributions individuelles seront fixées par arrêté municipal.

Concernant le versement de cette indemnité, les vérifications effectuées par la chambre sur les payes de décembre 2000, décembre 2001 et décembre 2002 sur les montants mensuels de prime supérieurs à 200 euros n'ont pas donné lieu à observations pour les cadres A qui bénéficient tous du coefficient maximum. Par contre, quelques situations particulières non conformes à la délibération ont pu être relevées en ce qui concerne les agents de catégories B et C.

Quant à l'IFTS, par la même délibération de novembre 2000, la commune a décidé de la verser aux agents de catégories A et B de la filière administrative et aux éducateurs des APS, aux taux moyens de chaque catégorie. Aucun coefficient multiplicateur n'était donc prévu pour la fixation de l'enveloppe globale.

Mais par délibération du 19 février 2002, la commune a appliqué à ses agents le nouveau régime des heures supplémentaires découlant des décrets n°s 2002-60 et 2002-63 du 14 janvier 2002. Il a été décidé que l'IFTS serait appliquée sur la base des montants moyens annuels prévus par les textes et que les attributions individuelles seraient calculées en appliquant à ces montants un coefficient pouvant varier de 1 à 8 en fonction de l'importance des sujétions liées à l'emploi occupé.

En fait, interrogée sur la procédure appliquée pour la détermination des coefficients individuels pour l'année 2002, la collectivité a précisé que la possibilité ouverte par la délibération de faire

varier les montants individuels n'avait pas été utilisée.

Outre cette complexité, la chambre observe que le calcul de l'enveloppe indemnitaire manque de rigueur.

A partir de l'exercice 2000, la répartition de l'enveloppe indemnitaire a été intégrée dans la délibération générale fixant le régime indemnitaire applicable à l'ensemble des agents de la commune, mais plus aucune délibération n'a été prise pour en fixer le montant.

La chambre a donc demandé à la collectivité de fournir les éléments relatifs à son calcul pour l'exercice 2002, ce qu'elle n'a pu faire. Il n'est ainsi pas possible de vérifier que le total de cette enveloppe reste dans les limites fixées par les textes.

Mais la seule comparaison sur l'exercice 2003 entre les montants versés au titre des IFTS et des IHTS (119 365,97 euros), et l'indemnité supplémentaire (357 818,28 euros), montre que l'enveloppe indemnitaire dépasse très largement 50% de ce qui est effectivement servi au titre des IFTS et des IHTS, soit 59 682,98 euros. Certes, le montant total de l'indemnité supplémentaire devrait être rapporté au montant théorique de la masse des IFTS et IHTS, et non au montant effectivement versé.

La chambre observe néanmoins qu'aujourd'hui à Fos environ un quart des indemnités versées au personnel (le total des indemnités versées en 2003 avoisine 1,4 millions d'euros) provient d'une enveloppe indemnitaire supplémentaire qui n'est fixée par aucun document et qui depuis la parution des décrets du 14 janvier 2002 n'a plus de base légale.

2.4. L'organisation des services

La collectivité a produit les organigrammes valides sur la période 1997 à 2003 : organigramme de 1997, apparemment resté en place jusqu'à la fin du mandat ; puis organigrammes de 2001 et 2002, mis en place sous la responsabilité de M. Mazan ; enfin organigrammes de 2003, bâtis après le retour de M. Granié.

L'organigramme de 1997 témoignait d'un réel souci d'organisation. Outre quelques intervenants directement rattachés au secrétariat général (SG), (assistant juridique, chargé de l'organisation, service communication, sécurité et secours), les personnels municipaux se répartissent en quatre grands pôles : services techniques, services administratifs, pôle social (personnes âgées, petite enfance), pôle éducatif et sportif. Mais deux seulement de ces quatre pôles sont érigés en départements dotés d'un directeur (services techniques, et département éducation sports loisirs), les deux autres pôles étant en réalité constitués d'entités plus isolées dépendant du SG. L'effort de rationalisation de l'organisation des services était donc inabouti.

L'organisation en vigueur de 2001 à 2002 proposait un schéma plus éclaté. Sous le directeur

général des services (DGS), à qui ne sont plus rattachés directement que la cellule organisation et le service communication, sont présentées, en "râteau", non plus quatre mais huit directions : le pôle technique, divisé en deux entités (le département Développement et environnement, et le Centre technique), les services administratifs, la direction des Finances, celle des Ressources humaines, les départements Education-sports-loisirs, Prévention-sécurité, et Action sociale.

L'organisation actuelle, mise en place après le retour de M. Granié, semble relever de deux logiques contradictoires.

Au DGS sont directement rattachées trois cellules, une chargée de l'organisation, l'autre de la communication, et la dernière de la commande publique. Pour le reste, l'organigramme se présente en deux blocs : un grosse division hiérarchisée, regroupant les services techniques et sportifs, et pour le reste une structure en râteau conservant pour une partie des services l'organisation précédente (finances, RH, action sociale, prévention et sécurité, éducation et loisirs, services administratifs).

En apparence, tous les services affichent un lien hiérarchique avec le DGS, mais la construction du pôle technique renvoie l'image d'un service largement autonome, dont on ne voit pas clairement la cohérence : sont regroupés en effet sous le même responsable (directeur des services techniques) les services techniques "durs" précédemment évoqués (voirie, ateliers), les services d'études, le service de l'urbanisme (qui gère également les dossiers touchant à la fiscalité, au motif de l'impôt foncier), mais aussi le service des sports, et enfin le secteur touchant à la mer (département littoral, port de plaisance).

La chambre, comme c'est son rôle (code des juridictions financières, article L. 211-8), s'interroge sur l'efficacité d'un tel organigramme, peu lisible quant au positionnement du directeur général et du directeur des services techniques, notamment au regard de l'exécution de certaines politiques publiques, en matière sportive ou en matière touristique par exemple.

3. Un recours important à des consultants externes

La ville de Fos s'entoure volontiers de conseils extérieurs. Ce recours à des consultants divers relève évidemment de choix qu'il n'appartient pas à la Chambre de contester. Il peut cependant être observé (cf. supra) que le sous-encadrement du personnel municipal, notamment dans la filière administrative, et particulièrement pour la catégorie A, ainsi que le coût élevé de ces conseils externes, devraient conduire la collectivité à rechercher s'il ne serait pas plus économique et plus efficace de développer ces compétences en interne, par le recrutement de personnel d'encadrement supplémentaire, dans les domaines financier, fiscal et juridique.

L'examen de certaines de ces interventions mérite quoi qu'il en soit des observations particulières.

3.1. Dans le domaine du conseil financier

Sont relevés ici quelques exemples d'interventions dans le domaine du conseil financier, illustrant au minimum le manque d'encadrement de la collectivité, souligné ci-dessus, ou paraissant plus contestables encore.

3.1.1. Convention pour assistance financière

En 1999, la ville de Fos a lancé une consultation pour une mission d'assistance financière. Un marché négocié a été passé avec la société In Extenso Languedoc Roussillon (décision du maire n°1810 du 14 février 2000). L'objet de la mission était le suivant : "Assistance à l'élaboration des documents budgétaires-Aide à la mise en place d'outils de gestion et de moyens de contrôle de l'exécution budgétaire-Mise en place et suivi de la gestion du patrimoine-Optimisation de la mise en place du nouveau logiciel financier (SEdit MARIANNE version V5)-Actions ponctuelles de formation des agents concernés par la préparation et l'exécution budgétaire".

Cette mission devait représenter entre 50 et 80 journées de travail, soit un minimum d'honoraires de 373 860 F et un maximum de 598 176 F TTC. Finalement, compte tenu de la réduction de TVA intervenue, de 20,6 à 19,6 %, la commune a payé un total de 594 145,20 F (90 577 euros) pour 80 journées d'intervention.

La chambre observe que les missions confiées à ce cabinet (élaboration de documents budgétaires, gestion du patrimoine, utilisation d'un logiciel financier, actions de formation) paraissent pour l'essentiel relever des compétences d'un cadre de la direction des finances.

3.1.2. Bilan de la ZAC du Mazet

La chambre ayant en cours d'instruction demandé à la collectivité de produire le dernier bilan en date de la ZAC du Mazet, opération qui n'est pas clôturée à ce jour, il lui a été répondu qu'il n'y avait d'autre bilan disponible que le budget annexe de la ZAC.

Or par convention passée en date du 22 novembre 2000 (décision du maire n° 1954 du 15 novembre 2000), la commune a confié au cabinet BST Consultant, sis à Montpellier, une mission d'assistance pour une "analyse des opérations de la ZAC du Mazet : avances à l'EPAREB, récupération TVA, transferts et intégrations, résultat économique de l'opération".

La chambre observe que cette mission a été pour l'essentiel assurée entre janvier et mars 2001 par un consultant qui précédemment avait pendant 5 ans, du 1er janvier 1995 au 31 décembre 1999, occupé le poste de chef des services financiers de la commune de Fos. C'est donc en terrain connu qu'il a procédé aux opérations suivantes : "recherche des comptes de gestion et comptes administratifs 1976-1999, reconstitution et vérification du compte de gestion 1999, détail des comptes 237 et 238 (avances et acomptes versés sur immobilisations), préparation réunion à venir avec l'EPAREB, reprise déclaration TVA 1990-1999 pour contrôle, recherche d'archives et

exploitation des comptes rendus financiers de l'EPAREB 1986-1990".

La chambre s'étonne que l'ex-directeur financier de la commune ait été rémunéré après son départ de la collectivité pour faire un travail qui à beaucoup d'égards aurait dû relever de sa compétence et de son action antérieures.

Comme l'a indiqué l'ordonnateur, la mission n'a pas été conduite à son terme, puisqu'en particulier les transferts et intégrations et le bilan économique de l'opération n'ont pas été traités, alors que le cabinet BST a touché la quasi-totalité de la rémunération prévue (8,75 jours d'intervention, au lieu de 9 prévus, pour un prix de 33 024,55 F (5034,6 euros).

La chambre observe qu'apparemment l'épisode est resté sans suite, et que le travail engagé n'a toujours pas été achevé (puisque la collectivité n'a produit aucun document complémentaire), si bien que le bilan de la ZAC, qui n'a toujours pas été tiré, sera encore plus difficile à faire quand l'opération, prolongée, sera clôturée.

3.1.3. Honoraires pour intermédiation bancaire

L'examen de diverses opérations conduites par la commune de Fos, tant sur son budget principal que sur ses budgets annexes, durant la période 1995-2001, montre qu'un particulier a été utilisé comme intermédiaire lorsque la collectivité a contracté des emprunts auprès de divers organismes bancaires : Mutuelle d'Ivry-La Fraternelle ou Crédit Foncier Communal d'Alsace et de Lorraine (CFCAL), jusqu'en 2000, et Banque Württembergische Hypotheken Bank en 2001.

Sans pouvoir prétendre à l'exhaustivité, la chambre a récapitulé les interventions de cet intermédiaire. Elles relèvent de deux méthodes de paiement : la rémunération a parfois été versée directement par la commune (3 emprunts contractés auprès de la Mutuelle d'Ivry et un emprunt contracté auprès de la Württembergische Hypotheken Bank) ; elle a parfois été versée par l'intermédiaire de l'organisme prêteur (10 emprunts contractés auprès du CFCAL). Au total, de 1995 à 2001, ces interventions ont rapporté à l'intéressé 295 866 F, soit plus de 45 000 euros.

Ces commissions appellent plusieurs observations, qui concernent tant l'intermédiaire que la collectivité :

- a) Les factures, quand il y en a, sont présentées au nom de "Monsieur ..., Etude et financement collectivités locales & territoriales - correspondant banques européennes", mais elles ne comportent aucun numéro SIREN, l'intéressé n'ayant apparemment aucune installation officielle ;
- b) Cet intermédiaire a multiplié les domiciliations bancaires, puisque pour trois interventions rémunérées directement par la commune, trois comptes différents ont été proposés, domiciliés à Saint-Etienne, à Saint-Rémy-de-Provence, ou à Aix-en-Provence ;

c) Dans de nombreux cas, la convention entre l'intéressé et le maire a été signée postérieurement à la date de la facture adressée à la commune ;

d) Les délibérations ne permettent pas de connaître l'existence de la commission lorsqu'elle est versée directement par la banque ;

e) Sur le fond, ces intermédiations n'ont aucune justification : la collectivité, quand bien même elle n'était pas sur la période dans une situation financière florissante, n'était pas confrontée à des difficultés propres à lui interdire de s'adresser à des établissements bancaires moins inhabituels par des voies plus classiques.

La chambre considère au total que le rôle de cet intermédiaire était économiquement injustifié, et juridiquement contestable.

3.2. Dans le domaine du conseil fiscal

Plusieurs conventions ont été passées par la ville avec un cabinet de conseils sis à Neuilly sur Seine, et avec un avocat installé à la même adresse que ce cabinet. Deux conventions ont été signées en 1999, une en 2000 ; une convention remontant à 1992 court également sur la période.

En fait, dans tous les cas, c'est l'avocat qui est l'intervenant.

Les conventions de 1999 (décisions du maire n° 1662 et 1663 du 15 avril 1999)

La première est une convention de veille stratégique concernant la fiscalité locale présentée par le cabinet de conseils ; la convention, passée pour l'exercice en cours, a été signée le 20 avril 1999. Son objet est une mission de surveillance et de prévision des principales sources de recettes en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties au bénéfice de la commune : collecte d'informations juridiques, comptables, ou commerciales, faite directement ou par les services compétents de la collectivité, analyse et traitement des données numériques dans la base de données TAXLOC, et information de la collectivité.

Précisant que la période entre le 1er janvier et la signature sera analysée et régularisée a posteriori, la convention ajoute que l'analyse des exercices 1996, 1997 et 1998 pourra faire l'objet d'avenants, compte tenu de la prescription de trois années en matière de taxe professionnelle. La rémunération est fixée forfaitairement à 144 720 F TTC (22 062 euros).

La seconde convention a été autorisée par une décision du maire (n° 1663) particulièrement imprécise : "Le maire (...) Considérant l'intérêt que représente pour la commune une convention d'honoraires, Vu la convention d'honoraires présentée par Maître (...), avocat, décide : article 1er Est approuvée la convention d'honoraires (...)".

Elle a pour objet d'exercer le droit de communication et d'accès aux divers documents administratifs au nom de la collectivité, d'assurer la surveillance des modifications législatives, réglementaires ou jurisprudentielles dans le domaine de la fiscalité locale, d'informer, le cas échéant, la collectivité des incidences de ces modifications sur les principes généraux de la formation de l'assiette fiscale, de préparer les dossiers techniques relatifs à la commission communale des impôts directs, et d'assurer la collecte d'information sur le terrain par l'intermédiaire d'un agent communal.

Au titre de cette convention, prévue pour 1999 pour un montant de 72 360 F TTC (12 jours d'intervention), l'avocat a perçu, après avoir facturé ce montant, puis annulé sa facture et l'avoir remplacée par une autre, pour 11 jours, 66 330 F TTC (10 112 euros).

La confusion entre les deux conventions est évidente. Un certificat administratif signé du maire, non daté, est joint aux pièces justificatives accompagnant le règlement des factures. Il précise que les deux conventions sont distinctes : "les missions que la commune a confiées par ces deux conventions sont complémentaires, elles ne peuvent faire l'objet d'une seule convention en raison de la législation sur le métier d'avocat et de la déontologie. En effet, l'avocat a l'exclusivité en matière de conseil et de procédures juridiques, mais il n'a pas la possibilité d'effectuer des opérations à caractère commercial, alors même que leur finalité serait juridique (...) Le montant total des prestations ne dépassera pas le montant annuel fixé à 144 720 F TTC, inférieur au seuil des marchés publics".

La convention de 2000 (décision du maire n° 1864 du 23 mai 2000)

La convention signée avec l'avocat en 1999 a été remplacée en 2000 par une convention unique, signée le 15 juin 2000.

Le texte de cette nouvelle convention est un assemblage des textes des deux précédentes, et de fait la nouvelle mission regroupe la totalité des missions précédemment confiées à l'avocat et au cabinet de conseils, y compris l'utilisation de la base TAXLOC.

Curieusement les obstacles "juridiques" qui interdisaient à un avocat la signature d'une convention unique en 1999 ont disparu en 2000. Quant au problème des marchés publics, il est réglé par l'article 5 de la convention, qui, se fondant sur une décision du Conseil d'Etat (n°196177 du 9 avril 1999), affirme que "les prestations d'avocat sont clairement hors de la procédure de marchés publics" (mais la veille fiscale n'est en rien une activité spécifiquement réservée à un avocat, à la différence de la représentation en justice).

Les tarifs ont été revus : la rémunération forfaitaire, payable par douzième, est fixée à 217 080 F TTC (33 094 euros). La mission est confiée pour l'année 2000, la convention (renouvelable par tacite reconduction) prévoyant comme en 1999 une régularisation "a posteriori" de la période écoulée depuis janvier, et disposant que "l'analyse des années précédentes (prescription de trois

années) pourra faire l'objet d'avenants à la présente convention, si elles n'entrent pas dans le cadre d'une précédente convention". Cette dernière disposition paraît curieuse dans la mesure où la convention passée avec le cabinet en 1999 incluait déjà cette possibilité, qui apparemment n'a pas été activée. Elle l'est également parce que depuis 1992 une autre convention liait la collectivité à l'avocat (voir ci-dessous).

Au titre de cette mission de surveillance et de prévision fiscale, ce dernier a perçu 217 080 F TTC en 2000 et 215 280 F TTC (32 819 euros) en 2001.

La convention de 1992 (décision du maire n° 930 du 8 octobre 1992)

Très antérieurement à ces conventions, considérant qu'il était nécessaire de solliciter le concours d'un établissement financier spécialisé pour analyser ses recettes fiscales, le maire avait signé (également le 8 octobre 1992) une convention avec le même cabinet, représenté par le même avocat. La mission portait sur l'analyse de toutes recettes (fiscalité, parafiscalité, etc ...) au bénéfice de la commune, par l'étude des bases de taxation de 21 grandes entreprises installées à Fos. Il était précisé : "L'auditeur soumettra dossier par dossier à l'approbation du Maire les résultats de sa mission avant de communiquer les éléments devant donner lieu à taxation complémentaire aux administrations d'Etat". La mission était confiée pour deux ans renouvelables par tacite reconduction.

La rémunération prévue était proportionnelle aux recettes supplémentaires obtenues suite à l'intervention de l'audit, selon le barème suivant : jusqu'à 300 000 F, 35 % des recettes ; de 300 000 F à 3 000 000 F, 25 % des recettes ; enfin, au-delà de 3 000 000 F, 12 % des recettes.

Selon cette convention de 1992, l'avocat a adressé à la commune, durant la période examinée par la chambre, deux factures : une première datée du 10 juin 1996, pour 313 352 F (47 770 euros), et une seconde datée du 24 mars 2000, pour 880 808,97 F (134 278 euros). Ces factures indiquent les rôles ayant servi d'assiette au calcul de la rémunération (un rôle particulier, cinq rôles supplémentaires, portant sur les années 1992 et 1993).

Interrogée en cours de contrôle sur ce dossier, la collectivité a produit quelques documents, dont un jugement rendu par le tribunal administratif de Marseille (n° 93-3290 du 1er juillet 1996) dans une instance engagée par le SAN, et non par la commune de Fos, qui a finalement indiqué l'avoir transmis "par erreur". Aucun, en tous cas, ne saurait constituer une pièce justifiant les paiements faits à l'avocat au titre de la convention de 1992.

Celui-ci, en revanche, a adressé à la chambre une longue réponse, appuyée de documents précis. La chambre tire de cette réponse plusieurs constats.

Elle observe tout d'abord que l'effectivité du travail de l'intervenant est attestée, et s'étonne en conséquence que la collectivité ait été dans l'incapacité de la prouver elle-même. Elle note ensuite

que, taxe professionnelle et taxe foncière étant liées, l'avocat est intervenu à la fois pour la ville de Fos et pour le SAN Ouest Provence, non sans une certaine confusion. Elle constate également que la distinction établie par l'intervenant entre ses activités de conseil et d'organisation et celles de contentieux est démentie tant par le contenu de ses prestations que par la succession des conventions passées.

La chambre observe enfin le coût élevé de telles interventions d'un cabinet extérieur, qu'elle rapproche du sous-encadrement des services de la collectivité qu'elle a souligné par ailleurs.

3.3. Dans le domaine du conseil juridique

3.3.1. L'affaire "Camargue"

En 1992, certains éléments avaient été portés à l'attention du parquet pénal par l'Association pour la défense des intérêts des contribuables de la ville de Fos, mettant personnellement en cause plusieurs personnes, dont des élus, accusés d'avoir lésé les intérêts de la collectivité. Parmi eux figuraient M. Granié, premier adjoint puis maire de Fos, ainsi qu'une conseillère municipale, Mme Mathieu.

Condamnés en première instance (tribunal correctionnel d'Aix, jugement du 22 mars 2000), tous les prévenus (à l'exception de Mme Mathieu) ont été relaxés par un jugement d'appel (Cour d'appel d'Aix, 12 avril 2001).

Dans cette affaire, des particuliers avaient demandé au tribunal administratif l'autorisation de se porter partie civile au nom de la commune, qui ne l'avait pas fait, parce que, selon M. Granié dans son rapport (délibération n° 160-96), "La commune n'ayant subi aucun préjudice, les faits dénoncés ne pouvaient motiver une action en justice". "Toutefois, poursuivait le rapport, pour lever toute ambiguïté et tout doute sur les motivations du Conseil municipal, connaissant le souci permanent de préserver les intérêts de la commune qui anime tous les membres de cette assemblée, sans exception, je propose qu'elle se constitue partie civile, au nom de la commune, contre toute personne susceptible de lui avoir causé un préjudice dans le cadre de l'information ouverte (...) En tant que premier magistrat de notre ville, rien ne m'interdit de représenter la commune dans cette démarche, mais il me paraît plus indiqué de vous proposer de désigner M. Rossi, maire en fonction dans la période concernée".

Plus tard, par délibération n° 79-99, le conseil municipal a désigné un autre de ses membres, M. Raimondi, en qualité de partie civile dans cette affaire.

Par décisions n° 1521 du 4 mai 1998, puis n° 1698 du 8 juin 1999, M. Granié, en tant que maire, a donc choisi un avocat de Marseille, pour assister la commune, représentée d'abord par M. Rossi puis par M. Raimondi, dans une affaire qui le mettait en cause.

L'avocat, au nom de la commune, a déposé en appel des conclusions, tout à fait analogues à celles déposées en première instance, "par lesquelles elle sollicite la relaxe des prévenus" (arrêt Cour d'appel d'Aix en Provence, 12 avril 2001), en particulier de M. Granié et Mme Mathieu. Il a pour son intervention, de 1998 à 2001, reçu des honoraires pour un total de 233 641 F (35 618 euros).

La chambre s'étonne de cette procédure. L'article 85 du code de procédure pénale précise : "Toute personne qui se prétend lésée par un crime ou un délit peut en portant plainte se constituer partie civile devant le juge d'instruction compétent". En se constituant partie civile, la commune n'était donc fondée à payer les services d'un avocat que pour obtenir éventuellement réparation du préjudice subi.

Or la commune s'est portée partie civile alors qu'elle affirmait n'avoir subi aucun préjudice, et qu'elle a même sollicité la relaxe. Ainsi elle a paradoxalement supporté une partie du coût de la défense de M. Granié et de ses co-accusés en leur fournissant un deuxième avocat.

3.3.2. Des prestations d'assistance juridique

En décembre 2000, une convention pour une assistance juridique, fiscale et sociale a été passée avec un cabinet parisien, pour une durée d'un an. Les honoraires y sont fixés pour l'ensemble des missions "à une somme globale équivalente à des prestations comprises entre 30 et 60 heures de travail à prix unitaire horaire de 1 000 F HT. Ces honoraires s'entendent hors taxes et hors débours et sont payables par appels trimestriels en fonction des prestations réalisées".

Au titre de cette convention, en date du 28 février 2001, une facture de 30 000 F HT (soit le minimum annuel prévu) a été adressée à la commune, pour "analyses juridiques, convention d'assistance", sans aucune autre précision, et sans même que le nombre d'heures facturées soit indiqué.

La convention était signée, au nom du cabinet, par deux avocats, dont l'un en tant que directeur de mission.

En date du 23 mars 2001, ce dernier a adressé au maire une nouvelle convention, strictement semblable à la précédente, y compris pour le nombre d'heures possibles et le tarif applicable. Mais cette convention précise qu'elle "remplace et annule la convention d'assistance juridique précédente", et elle est cette fois établie au nom d'un cabinet lyonnais. Approuvée le 23 avril (décision n° 2041 du 17 avril 2001), elle est passée pour un an, et l'article 5 (Prise d'effet) prévoit qu'elle "sera éventuellement renouvelée expressément".

La chambre observe que la deuxième convention s'est substituée à la première dans des conditions contestables, dans la mesure où la durée d'engagement annuel a été ainsi vidée de toute portée.

En conclusion de l'examen de ces interventions, la chambre souligne le coût pour la collectivité de prestations externes parfois contestables, ou d'un contenu peu substantiel, ou qui pourraient relever des missions des services municipaux fosséens.

4. Les relations avec certaines associations subventionnées

La ville de Fos subventionne dans un nombre important de secteurs de l'action municipale l'intervention d'associations, dont plusieurs reçoivent des sommes importantes.

Par ailleurs, la Chambre avait noté lors de son précédent contrôle la confusion née de la multitude des intervenants, notamment associatifs, dans un même domaine.

Enfin, l'examen du personnel municipal révèle que plusieurs de ces associations ont bénéficié, ou bénéficient encore, de nombreuses mises à dispositions d'agents de la collectivité.

Il convenait donc d'examiner quelques aspects des relations existant entre la ville et certaines associations.

4.1. Suites du rapport précédent

Dans son précédent rapport d'examen de la gestion de la ville de Fos-sur-Mer (1995), la Chambre avait fait plusieurs observations concernant les domaines de l'action municipale confiés en partie ou en totalité à des associations, notant la nécessité d'une clarification du rôle des intervenants, et éventuellement la diminution de leur nombre ou de leurs attributions.

L'examen des suites données par la collectivité depuis 1995 à ces constatations, et particulièrement de la situation actuelle dans le domaine social et dans le domaine de la communication, appelle les observations suivantes.

4.1.1. Dans le domaine social

La commune a expliqué avoir partiellement réorganisé le secteur : certaines compétences (insertion par l'économique) ont été transférées au SAN, certaines activités (loisirs et vacances, personnes âgées) ont été reprises en direct par la ville.

Reste le cas de l'Association fosséenne pour le développement du logement social (AFODELS). La chambre avait noté que cette association apparaissait comme une structure dont une des principales finalités était de procurer à une adjointe au maire, nommée directrice, une rémunération confortable assortie d'un avantage en nature, "alors que la fonction officielle de cette association aurait très bien pu être prise en charge à moindre coût et de manière beaucoup plus transparente par un service municipal".

La commune précise que la gestion locative de la résidence Albrecht (confiée à AFODELS) a été reprise en régie directe par délibération n° 13/99 du 20 janvier 1999.

La chambre observe qu'il aura donc fallu quatre ans à la collectivité pour prendre en compte (sur ce point précis !) les observations qui lui avaient été faites en 1995, et de façon bien formelle, puisque c'est dans les locaux de l'association AFODELS que le maire a installé la régie, le régisseur titulaire n'étant autre que la directrice, qui a gardé cette fonction de régisseur jusqu'à son remplacement par le régisseur suppléant, en 2001.

Mais une convention a été conclue "pour la mise à disposition de moyens à l'association afin de lui permettre de remplir ses missions statutaires" (délibération n° 47/99). Selon cette convention, passée pour un an à compter du 1er juin 1999, mais tacitement reconduite depuis, ces missions sont les suivantes : "favoriser l'insertion et la promotion par le logement des personnes en difficulté, suivi des familles en difficulté, aide au logement, aide à la constitution des dossiers d'A.P.L., d'allocation logement, suivi social". Pour cela, la commune met à disposition des locaux, des moyens humains (un agent administratif) et des moyens financiers.

L'association, dont la directrice n'a pas changé, a diversifié ses subventions (le sigle AFODELLS est aujourd'hui utilisé : le lien social est venu s'ajouter au logement), et d'autres organismes que la ville de Fos et le SAN interviennent dans son financement.

Mais plusieurs observations peuvent être faites.

En 2001 et 2002, M. Mazan a mis fin aux subventions durant son mandat, et cela a pesé également sur le financement par le SAN. Les subventions ont retrouvé de la vigueur avec le retour de M. Granié. La chambre constate que le conseil d'administration actuel, composé de six personnes (M. Granié, président d'honneur, et un président, deux administrateurs, un trésorier, un secrétaire), toutes figurant ou ayant figuré dans les instances dirigeantes d'autres associations fosséennes, ne correspond guère au schéma envisagé par les statuts de l'association, qui prévoient (article 9) que le conseil d'administration doit comporter 13 membres au maximum.

Par ailleurs, la composition actuelle du personnel de l'association est de quatre personnes, dont un emploi aidé (CES en 2002, CEC en 2003) : la directrice, une conseillère ESF, une secrétaire, un agent d'entretien. La chambre observe la lourdeur de la structure par rapport à son personnel opérationnel, qui se limite à un seul poste de travailleur social, sur lequel de surcroît quatre personnes différentes se sont succédé au cours des seuls exercices 2001 et 2002. L'analyse qu'elle avait faite naguère reste largement d'actualité.

4.1.2. Dans le domaine de la communication

La Chambre avait constaté que dans ce secteur la création d'une société d'économie mixte (SEM)

pour remplacer les deux associations existantes, OFIC et Fos Promo, "ne réglait pas le devenir de ces deux associations".

Interrogée sur le devenir de l'OFIC, la collectivité a produit le procès verbal de l'assemblée générale (20 juin 1994) qui acte la cessation d'activité de l'association, organise la répartition de l'actif (matériels divers restitués à la ville, ou revendus à la ville ou à une autre association en cours de création) sans régler le sort des actifs financiers, et autorise le président (le maire) "à engager la procédure nécessaire permettant de liquider au maximum les comptes de l'OFIC pour sa mise en sommeil en attendant une dissolution définitive, après liquidation totale des contentieux". A ce jour, cette liquidation définitive n'a pas eu lieu, et les comptes de l'OFIC n'ont jamais été clos.

Quant à la société d'économie mixte, la SEM Médiacomm, elle a été de courte durée. "Pour tenir compte" des observations de la Chambre, un service de communication a en effet été créé par délibération n° 33/96 du 29/03/96, avec création de 5 postes. Mais la dissolution de la SEM appelle plusieurs observations.

La première touche à la reprise des personnels de la SEM. Parmi les postes créés à cet effet par la commune figurait celui de chef du service de la communication. La délibération prévoyait de confier ce poste à un contractuel, choix justifié "par les besoins particuliers de ce service et par le fait que les missions correspondantes ne sont, jusqu'à maintenant, assurées ni par les attachés territoriaux ni par les ingénieurs territoriaux". Une telle affirmation était erronée, puisque le statut des attachés, en vigueur depuis 1987, précisait déjà que les attachés "peuvent (...) être chargés des actions de communication interne et externe". Mais le profil défini par la délibération l'était en réalité pour permettre l'emploi des personnels de la SEM, et plus particulièrement du chef de service, seul des postes créés dont le profil soit décrit avec précision : "Il devra être titulaire d'un diplôme dans une matière liée à la communication, au moins équivalent à la licence ; il devra également justifier d'une expérience d'au moins dix années dans la communication, dont cinq au moins en liaison avec une collectivité territoriale". Cette description correspondait à la situation de la personne choisie, qui était attachée de direction de la SEM Médiacomm, après avoir été directrice de l'OFIC.

La seconde observation porte sur les conditions de la dissolution de la SEM.

Ayant décidé de créer un service de communication, la ville, par délibération n° 41/96 du 31 mai 1996, a passé un avenant modifiant la convention de mandat passée avec la SEM. Le terme de la convention était ramené au 31 décembre 1996. Cet avenant laissait à la SEM un certain nombre de missions dans le domaine de l'édition de documents, de conception d'événements, et de conseil en communication. Pour cela, la subvention, initialement fixée à 3,156 MF, était réduite à 2,516 MF. On voit pourtant mal quelles missions pouvaient réellement être prises en charge par une société dont le personnel avait été intégré au personnel communal.

Le bilan 1995 constate une perte de plus de la moitié du capital social (la commune détient 400 des 500 actions du capital, fixé au départ à 250 000 F). Le paiement supplémentaire accordé à la SEM, injustifié puisque son action avait cessé, ne pouvait dès lors s'expliquer que par le souci de présenter un solde positif lors de la liquidation. Celle-ci ne s'est d'ailleurs achevée qu'en février 2000, soit près de 4 ans après la décision de mettre fin à deux ans et demi d'activité de la SEM.

Quant au service de communication, il a été dissous sous le mandat de M. Mazan, puis ressuscité par M. Granié en décembre 2003.

Au total, la chambre observe que la réorganisation a été souvent tardive, qu'elle n'est que partielle, et que les observations adressées à la collectivité restent largement d'actualité.

4.2. Un paysage associatif instable

Si certaines associations ont disparu de ce paysage parce que la collectivité a repris les activités qui leur étaient confiées, d'autres sont écartées ou dissoutes pour être en réalité ressuscitées sous une autre forme. Les conditions dans lesquelles certains de ces changements sont intervenus restent peu claires.

4.2.1. Des bouleversements purement conjoncturels

La situation fosséenne se caractérise en effet par la fréquence des changements intervenant dans le paysage associatif, pour des missions qui pourtant ne sont pas vraiment renouvelées : disparitions, créations, réduction des subventions, etc ... Ces changements fréquents répondent à une logique conjoncturelle bien plus qu'à la recherche d'une structure rationnelle.

L'examen des transformations successives du paysage des organismes intervenant dans le secteur des manifestations et fêtes diverses de Fos offre de ce point de vue un exemple intéressant.

Au départ deux associations existaient, dont l'une plus spécifiquement dédiée aux activités nautiques : les associations Activ'Fos et Office Municipal de la Mer (OMM). En 1997, ces deux associations ont cessé leur activité lorsqu'il a été décidé de les regrouper avec l'Office municipal de tourisme. Puis, en 2001, deux nouvelles associations ont été créées, Fos en Fête et Espace Mer Littoral (baptisée ensuite Office phocéén de la Mer).

L'association Espace Mer Littoral reprenait les actions liées à la mer : selon les termes de la délibération municipale (n° 111/01), la collectivité la chargeait "de l'organisation d'animations, de fêtes et de manifestations diverses, de compétitions nautiques et manifestations taurines".

L'association Fos en Fête se voyait confier les autres actions.

L'examen des statuts de ces associations successives, et celui de la parenthèse constituée par

l'élargissement du rôle confié à l'Office de Tourisme, montrent bien que ces recompositions du dispositif associatif n'étaient nullement imposées par des objectifs stratégiques de la collectivité.

D'Activ'Fos à Fos en Fête

L'objet de l'association Activ'Fos, tel que défini par l'article 2 des statuts de l'association, était d'"organiser, coordonner, promouvoir et gérer les différentes manifestations associatives, sportives et municipales de la ville de Fos".

L'objet de Fos en Fête, également défini par l'article 2 des statuts de la nouvelle association, est quasi-semblable : "organiser, coordonner, gérer et promouvoir les différentes fêtes, animations et manifestations sur la ville de Fos".

La reprise quasi littérale du texte initial souligne que la nouvelle association n'est chargée de rien d'autre que ce dont était chargée la première entité.

La chambre observe au passage que la définition de la mission (organisation, coordination, promotion, gestion) fait de l'association davantage qu'un simple auxiliaire de la collectivité, et lui confie un rôle fréquemment rempli directement par d'autres collectivités.

De l'Office Municipal de la Mer (OMM) à l'Office fosséen de la Mer (OFM, ex-Espace Mer Littoral)

On n'est pas dans ce second cas dans une situation différente : même si les mots changent un peu, la mission reste bien fondamentalement la même d'une structure associative à l'autre.

Concernant l'OMM, la mission est définie selon les articles 2 et 3 des statuts :

"L'OMM a pour objectifs, en liaison avec les autorités municipales : coordonner et animer l'ensemble des activités nautiques s'exerçant sur le littoral de la commune de Fos sur Mer ; encourager et promouvoir toutes pratiques à caractère nautique ou touristique ; favoriser toutes les actions tendant à la découverte, à la connaissance et à la protection du milieu marin, notamment en direction des jeunes (...) L'OMM se propose dans les domaines définis ci-dessus : de soumettre à l'administration municipale, soit à la demande de cette dernière, soit de sa propre initiative, toutes propositions utiles au développement des activités nautiques, des projets d'aménagements ou d'équipements et toutes réflexions concernant la promotion du milieu marin ; d'émettre des propositions prévisionnelles concernant la subvention municipale et d'assurer l'équitable répartition de cette subvention ...".

Pour l'OFM, l'article 2 des statuts précise :

"L'OFM a pour objet statutaire : d'encourager et de favoriser la pratique sportive et les compétitions liées à la mer ; de rendre accessible le milieu marin à un public néophyte (grand

public, jeunes, scolaires...) dans un but pédagogique, ludique, touristique ou environnemental ; d'entreprendre ou de soutenir toute action tendant à valoriser la façade maritime, en particulier par l'aménagement du littoral et l'organisation de manifestations et compétitions nautiques, représentant l'identité maritime de la ville ; de fédérer et de développer l'ensemble des activités nautiques de la commune par la mise en place d'un soutien technique et promotionnel en direction des acteurs locaux du secteur nautique en concertation avec les autorités municipales".

Comme dans le cas précédent, la reconduction des missions est évidente. La seule différence notable est que le point le plus contestable de la mission de l'OMM, répartir les subventions entre d'autres associations, a été supprimé. Comme dans le cas précédent, également, une partie importante des missions relève d'interventions faites non pas en soutien de l'activité municipale, mais plutôt en ses lieu et place.

La parenthèse Office de Tourisme

En 1997, comme on l'a vu, la collectivité a cessé de subventionner Activ'Fos et l'OMM. Le regroupement des activités "complémentaires" des associations Office de tourisme, Activ'Fos et Office municipal de la mer "au sein d'une même dynamique" a été décidé. L'office du tourisme (OT) a donc récupéré en plus de ses propres compétences toutes celles des deux associations dissoutes. La perspective affirmée était celle de la création d'un office de tourisme ayant la forme d'un établissement public industriel et commercial (EPIC) (cette création ne s'est pas faite et l'OT a gardé la forme d'une association loi 1901).

Mais en 2001, c'est un mouvement strictement inverse qui a eu lieu, lorsque M. Mazan a réduit les missions de l'Office de tourisme. On peut penser que ce sont davantage des raisons liées aux personnes que des choix de fond, comme l'indique assez l'examen des statuts des associations successives, qui ont joué.

Ce sont probablement encore des raisons identiques qui ont conduit M. Granié, réélu maire, à conserver le schéma associatif. En tous cas, en 2003, la convention d'objectifs passée en 2001 avec l'OT a été dénoncée par la commune lorsqu'elle a décidé de municipaliser une partie des services gérés par l'office, et donc a récupéré les locaux qu'elle avait mis à sa disposition, et intégré le personnel (deux agents) "exerçant les missions correspondantes" dans l'effectif communal. Le rapport de présentation de la délibération (n° 45/03) ne donne aucune explication.

La collectivité a cessé en 2004 de verser des subventions à l'office de tourisme et de mettre du personnel à sa disposition.

Si, comme on le verra plus loin, la dissolution de l'office n'est à ce jour pas réalisée, la chambre observe que l'existence réelle d'une telle association est entièrement dépendante des décisions de l'exécutif communal.

4.2.2. Des dissolutions inachevées

La chambre a constaté que certaines associations, dont les activités ont été reprises en direct par la ville, ou transférées à d'autres associations, n'ont à ce jour pas été officiellement dissoutes, et qu'en conséquence leurs comptes ne sont pas clos. On a vu précédemment le cas ancien de l'OFIC. Quelques cas plus récents sont analysés ci-dessous.

Cas de l'Association du temps retrouvé (ATRE)

Les activités de l'ATRE (personnes âgées) ont été reprises par la commune en 2001. Or à ce jour, l'association n'a pas encore été dissoute. Interrogée sur ce point, la collectivité a seulement indiqué qu'elle avait réclamé le compte 2001, mais qu'il ne lui avait toujours pas été transmis. L'association, qui recevait une subvention annuelle de 500 000 F jusqu'en 2000 a reçu en 2001 une subvention de 310 000 F (47 259 euros), dont la commune a effectivement réclamé un compte d'emploi, par courrier du 31 janvier 2002. Réponse a été faite, en date du 14 février 2002, par le président de l'ATRE, que le bilan 2001 avait été demandé au comptable de l'association. Ce bilan n'a pu être produit à la chambre qu'au premier semestre 2005.

La chambre observe que l'ATRE, chargée d'une mission confiée par la collectivité, financée par celle-ci, et assurée grâce à la mise à disposition de personnel municipal, n'avait aucune raison de perdurer après que cette mission avait pris fin.

Les statuts de l'association précisent que la dissolution relève d'une décision prise en assemblée générale extraordinaire convoquée à cet effet (article XXVI). Les mesures nécessaires auraient dû être prises depuis longtemps.

Le conseil d'administration comporte 11 membres, dont 5 sont des membres de droit : trois représentants de la ville, et deux personnes désignées par le maire. Il ressort des articles IX et X des statuts qu'ils ont voix délibérative, contrairement à ce qu'a affirmé le maire. Le président et le vice-président du conseil d'administration de l'ATRE sont 2 de ces 5 membres de droit. Les trois autres sont des conseillers municipaux, parmi lesquels M. Raimondi, désigné en tant qu'administrateur du centre communal d'action sociale (CCAS), mais aussi adjoint au maire puis maire actuel. La municipalité n'est donc pas dépourvue de moyens d'action.

Les statuts prévoient qu'en cas de dissolution, l'actif disponible doit être attribué à la ville (article XXVII). Selon le dernier bilan fourni, celui de l'exercice 2001, la situation de l'ATRE s'établit ainsi : actif 10 054 F (1533 euros) dont 2 309 F de disponibilités.

La Chambre souligne le caractère contestable d'une telle situation d'absence de reddition de comptes, et de mise en sommeil de cette association désormais sans objet, que l'exécutif communal actuel ne peut ignorer.

Cas de l'Office municipal de la mer (OMM)

On a vu qu'en 1997, Activ'Fos et l'OMM ont cessé leur activité lorsqu'il a été décidé de les regrouper avec l'Office de tourisme. L'association Activ'Fos a été dissoute, et son actif dévolu à la commune (Décision du maire n°1464 du 13 novembre 1997).

En revanche, la situation de l'OMM n'a pas été réglée. Ses comptes de résultat indiquaient un déficit de 165 380 F (25 212 euros) pour 1996 et un déficit de 216 379 F (32 987 euros) pour 1997. En 1997, le chiffre d'affaires de l'office était quasiment nul. Le dernier bilan produit, au 31 décembre 1997, s'établissait à 57 793 F (8810 euros). Il mentionne au passif d'importantes dettes sociales (71 946 F - 10 968 euros, surtout à l'URSAFF), et 25 900 F (3 948 euros) de dettes bancaires. L'actif s'équilibre grâce à une créance de 39 000 F (5 945 euros) auprès de débiteurs divers, inexistante l'année précédente. Les disponibilités ont entièrement disparu.

La collectivité, interrogée sur les conditions de cessation d'activité de l'OMM, n'a dans un premier temps fait aucune réponse sur l'aspect financier, et n'a produit aucune décision de dissolution. Elle a seulement expliqué avoir procédé à la réaffectation dans les services municipaux des personnels mis à disposition. On pouvait donc penser que l'office avait été mis en sommeil sans que rien n'ait été fait pour clore ses comptes et le dissoudre. Or les statuts de l'OMM prévoyaient que le conseil d'administration devait comprendre 11 membres, dont 6 élus par l'assemblée générale, 2 désignés par le maire, et 2 élus municipaux (le maire ou son représentant et l' élu délégué à la mer), plus le directeur membre à voix consultative. Le nombre d'adhérents, indiqué par la collectivité elle-même, étant de 10, on peut conclure que tous les adhérents étaient membres du conseil d'administration. La collectivité aurait donc dû, et elle n'était pas démunie pour le faire, intervenir pour provoquer la dissolution officielle d'une structure qui n'avait plus lieu d'exister. Interrogée de nouveau sur la situation de l'OMM, elle a finalement produit un jugement du Tribunal de grande instance d'Aix-en-Provence du 13 janvier 2000, par lequel a été prononcée la liquidation judiciaire de l'office.

La chambre regrette qu'aucune information complémentaire sur les suites de cette liquidation de l'office n'ait pu lui être donnée par la commune.

Cas de l'Office de tourisme

L'office a vu ses missions interrompues après le retour de M. Granié à la mairie, et la dernière subvention municipale a été versée en 2003. Mais à ce jour l'association, qui n'a plus d'existence réelle (plus de mission, plus de locaux, plus de personnel, et plus aucune vie associative) n'a pourtant pas encore été dissoute.

Selon les derniers comptes produits à la Chambre, arrêtés au 31 décembre 2002, le bilan net s'établissait à 128 302 euros et indiquait notamment à l'actif des disponibilités financières (Crédit Mutuel : 112 711 euros), et au passif des dettes (35 766 euros, dont des dettes sociales pour 23

504 euros, surtout à l'URSAFF). Hors bilan, était signalée la demande d'indemnisation déposée devant le tribunal prud'homal pour un total d'environ 40 000 euros.

Personne ne s'est soucié de la clôture des comptes. La collectivité a simplement produit une lettre du 13 mai 2004, par laquelle le maire de Fos a demandé à l'OT de bien vouloir lui communiquer le bilan 2003, l'association ayant reçu cette année-là "une subvention municipale de 90 201 euros" (106 714 euros selon le compte administratif et le tableau produit à la chambre par la commune). Aucune réponse n'aurait été faite à ce courrier.

Or l'office n'est pas étranger à la collectivité, fortement représentée au conseil d'administration. Celui-ci comprend 16 membres, dont 8 représentants des professionnels du tourisme local, 2 représentants des membres actifs de l'office, élus par l'assemblée générale, et 6 membres de droit représentant la mairie (ayant, contrairement à ce qu'affirme le maire, voix délibérative, comme cela ressort clairement de l'article 13 des statuts). En outre, la convention d'objectifs passée entre la commune et l'office (29 juin 2001) prévoyait que, "eu égard à l'importance du secteur tourisme pour la ville", un "comité de suivi" serait chargé d'assurer la surveillance de l'action de l'association. Ce comité devait être composé du maire, d'un conseiller municipal, du directeur général des services municipaux, du président de l'office et de son directeur.

Pour justifier l'absence de dissolution de ces différents organismes, l'ordonnateur affirme que, dès lors que la collectivité a décidé de ne plus verser de subvention à une association, la convention passée devenant caduque, l'association retrouve sa liberté et peut poursuivre son existence indépendamment de tout lien avec l'exécutif communal. Cet argument n'est pas recevable. Lorsque, comme c'est le cas dans les associations concernées, les statuts associatifs inscrivent la présence des élus au conseil d'administration, la poursuite de la vie associative ne peut passer que par une modification des statuts, qui implique une décision de l'assemblée générale, prise dans les conditions fixées par les statuts en vigueur. Il appartient donc aux représentants de la collectivité, qui ont voix délibérative, de provoquer cette assemblée générale, d'obtenir les modifications utiles, ou de provoquer la dissolution.

La chambre ne peut donc sur ce point que constater le manque de diligence de la collectivité à provoquer la dissolution des associations dont l'activité cesse par sa volonté, et déplorer la pratique consistant à laisser en sommeil des associations au sein desquelles elle est représentée alors qu'elles ont cessé d'exercer toutes les missions pour lesquelles elles ont été créées.

4.3. Les liens entre la collectivité et certaines associations sont contestables

4.3.1. Sur certaines associations, le contrôle de la collectivité est insuffisant

Les obligations des associations recevant des subventions publiques relèvent des dispositions combinées de l'article L. 612-4 du code de commerce et de l'article 1 du décret n° 2001-379 du 30 avril 2001, des articles L. 2313-1 et R. 2313-5 du code général des collectivités territoriales

(CGCT), de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001.

Concernant les obligations nées des dispositions de la loi du 12 avril 2000, la chambre constate que la collectivité a passé avec les associations subventionnées des conventions qui satisfont formellement aux exigences posées par les textes, mais dont le contenu (il s'agit d'une convention type) n'est pas suffisamment "personnalisé".

En revanche les annexes aux documents budgétaires ne satisfont pas aux exigences posées par le CGCT.

C'est le cas en ce qui concerne les comptes financiers (CGCT, article L. 2313-1-5°).

Pour les associations recevant une subvention municipale supérieure à 75 000 euros, soumises à l'obligation de certification, la seule annexe disponible (dans le meilleur des cas) est une simple liste indiquant leur nom, alors que ce sont les comptes qui devraient être joints : en leur absence, l'information donnée aux citoyens est sans utilité.

La liste annexée au compte administratif 1997, par exemple, comporte 11 associations ; pour une d'entre elles, le bilan de l'exercice sera "joint ultérieurement" ; pour 6 autres, le bilan indiqué est celui de 1996 (ce qui signifie que 1997 n'a pas été produit) ; seules 4 associations ont présenté leurs comptes, 2 pour l'exercice 1996-1997, et 2 pour 1997. Selon l'annexe au compte administratif 1998, pour 7 associations qui sont concernées 4 n'ont apparemment produit que leur compte 1997. Le compte administratif 1999 franchit un pas de plus dans cette logique : l'annexe concernée se réduit à un mot, "bilan", suivi d'un tableau indiquant le nom des 6 associations concernées, sans même l'indication d'année qui existait lors des exercices précédents. La logique est enfin poussée à son terme à partir de 2000 : les comptes administratifs 2000, 2001, 2002 et 2003 ne présentent plus de liste du tout !

La chambre a demandé à la collectivité de produire les comptes qu'elle aurait dû joindre à ses comptes administratifs pour la période 1997 à 2003. Au vu des documents produits, elle observe que certaines associations se bornent à présenter une comptabilité très succincte et non-conforme à la réglementation.

C'est ainsi que pour la Société communale de chasse Le Renard Fosséen, il a été produit à la Chambre en guise de documents financiers de l'association pour les exercices 2000 et 2002, années où la subvention municipale dépassait les 75 000 euros, deux tableaux intitulés à tort "bilans" alors qu'il s'agit de comptes de résultats extrêmement succincts, non conformes à la réglementation en vigueur (Comité de la réglementation comptable, règlement n° 99-01 du 16 février 1999), et qui ne satisfont pas non plus aux exigences stipulées dans la convention passée en 1997 entre la commune et l'association quant au contrôle financier exercé par la collectivité, et prévoyant notamment la production des "bilans et comptes de résultats détaillés du dernier

exercice, ainsi que (du) compte d'emploi de la subvention attribuée".

Les tableaux produits à la Chambre en guise de documents financiers 1997 à 2003 de l'association Etoile sportive fosséenne méritent un commentaire identique. Or les subventions versées à cette association sont importantes : 750 000 F en 2001, 113 000 euros en 2003. Il en va de même avec les bilans financiers 1997 et 1998 du Rugby Club Fosséen (subvention de plus de 550 000 F ces deux années, mais encore près de 300 000 F jusqu'en 2001).

C'est d'autre part le cas dans la présentation de l'annexe qui doit rendre compte des moyens matériels mis à la disposition des organismes aidés par la collectivité (CGCT, article L. 2313-1-2°).

Ces états des moyens ne sont en effet pas mis à jour.

Il ressort par exemple des comptes administratifs de la collectivité que l'association Activ'Fos a été subventionnée jusqu'en 1997 (1,3 MF en 1995, 0,85 MF en 1996, et 0,32 MF en 1997), mais ne l'a plus été ensuite. Activ'Fos a en outre bénéficié ("sans convention", selon les annexes du compte administratif), durant cette période de la mise à disposition de locaux, ainsi que de la prise en charge de certains de ses frais de fonctionnement. Or cette association, créée en 1990, a en fait été dissoute en 1997, son actif étant dévolu à la ville. Pourtant, selon ces annexes du compte administratif, ces mises à disposition auraient duré jusqu'en 2000.

La chambre note enfin que l'information sur les personnels mis à disposition est donnée dans ces annexes jusqu'en 1995, mais disparaît à partir de 1996, les documents se bornant à partir de cette date à indiquer les locaux et les matériels utilisés par les associations (voir point 4.3.2.2).

4.3.2. D'autres associations sont totalement dépendantes de la collectivité

A côté d'associations trop peu et trop mal contrôlées par la collectivité, on a des organismes dont les missions, les instances dirigeantes, le fonctionnement sont l'émanation de l'exécutif communal.

Plusieurs secteurs sont particulièrement concernés, celui de l'organisation des fêtes, celui du soutien à l'activité sportive, et celui des interventions sociales. Ont été plus particulièrement examinés les cas des associations suivantes, soit qu'elles fonctionnent à ce jour, soit qu'ayant cessé de fonctionner, leur dissolution, comme on l'a vu, n'est pas faite : Office de tourisme, Fos en fête, Office fosséen de la mer, Office municipal des sports, ATRE, Afodels, ESLPT-Maison pour tous-Jas de Guoin, Centre social-Maison pour tous-Jas de Guoin

Leur action s'exerce dans le cadre de missions communales, leur financement est pour l'essentiel assuré par la collectivité, à la fois par les moyens financiers qui leur sont donnés et par les moyens matériels et humains qui sont mis à leur disposition, et le poids de la collectivité dans leurs instances, conseils d'administration et bureaux, est important.

4.3.2.1. Des missions liées à la volonté communale

La définition des missions

L'examen de l'objet des associations citées, tel qu'il ressort de leurs statuts, souligne clairement que ces missions sont largement liées à la volonté communale.

C'est le cas dans le domaine de l'animation touristique et des fêtes, souvent géré en direct par les collectivités, ou confié à un établissement public (un temps envisagé, comme on l'a vu, par la ville de Fos), ou à une SEM, avec éventuellement l'achat de prestations pouvant être soumises aux contraintes de la commande publique.

Les missions confiées à Fos en fête (article 2 des statuts, déjà cité), qui reprenaient celles confiées à Activ'Fos, illustrent cette analyse : "organiser, coordonner, gérer et promouvoir les différentes fêtes, animations, et manifestations sur la ville de Fos sur Mer".

On rappellera aussi les missions de l'Office fosséen de la mer, dont on a également déjà cité l'article 2 des statuts : "encourager et favoriser la pratique sportive et les compétitions liées à la mer ; rendre accessible le milieu marin à un public néophyte (...) ; entreprendre ou soutenir toute action tendant à valoriser la façade maritime (...) ; fédérer et développer l'ensemble des activités nautiques de la commune (...) en concertation avec les autorités municipales".

C'est encore le cas dans le domaine sportif, en partie concerné par les actions évoquées ci-dessus, notamment dans le domaine des sports nautiques, mais plus particulièrement pris en charge par l'Office municipal des sports.

Les missions qui sont confiées à cette association sont définies dans le préambule aux statuts, et reprises dans les articles 2 et 3 de ces statuts :

"L'office municipal des sports a pour tâches :

- de recenser les besoins qui se font jour dans la commune, d'évaluer les moyens à mettre en ouvre pour leur satisfaction, de rappeler les responsabilités de l'Etat et des différentes collectivités territoriales, de prévoir et de conduire à tous les niveaux d'éventuelles actions pour aboutir au résultat souhaité,
- de définir les orientations à partir desquelles pourraient être réalisés les équipements permettant le développement d'une pratique pour tous,
- d'émettre des avis et des propositions sur l'utilisation des équipements, voire en coordonner l'utilisation,

-d'émettre des avis et des propositions sur la répartition des subventions municipales,

-d'ouvrir à la promotion du sport tout particulièrement sous sa forme associative, d'aider à la bonne entente entre les diverses disciplines et concourir autant que faire se peut aux tâches de formation des associations et d'information des associations,

-de contribuer à la mise en place et au développement du contrôle médico-sportif en liaison avec les systèmes de protection sociale".

On voit qu'il s'agit effectivement d'une mission de soutien, de coordination, d'organisation, voire de gestion, qui dépasse de beaucoup le rôle associatif classique, et touche de très près aux missions administratives de la collectivité.

C'est enfin le cas (sans doute même davantage) dans le domaine social, avec l'ESLPT, et surtout le Centre social.

Concernant l'ESLPT, cette association a pour objet "de gérer, coordonner, développer, encourager, promouvoir les activités de loisirs et de sports loisirs pour tous" (article 2 des statuts ; une modification introduite en 2003 rajoute "socio-éducatives" après le mot activités).

Concernant le Centre social, on peut constater que cette association (qui perçoit des subventions importantes puisque pendant longtemps ces subventions ont été plus élevées que celles du CCAS) intervient dans un cadre particulièrement flou. Les statuts indiquent (article 3) :

"Cette association a pour buts la création, la gestion et le contrôle du Centre social Maison pour tous de Fos sur Mer (...) Elle assure par ailleurs la formation d'animateurs".

Une modification des statuts intervenue en 1996 a ajouté à cet article la vocation à favoriser "l'insertion par l'économique des personnes exclues" (l'insertion par l'économique est une compétence du SAN, et par voie de conséquence le Centre social est aussi subventionné par l'intercommunalité). Mais derrière cette formulation imprécise existent deux missions très concrètes, l'une de gestion d'installations de proximité (gestion du centre, d'une maison de jeunes et de trois maisons de quartier), l'autre de gestion de services de cohésion sociale (prise en charge d'actions de proximité, avec une dizaine d'"hôtesse de quartier", et d'insertion économique). L'une et l'autre relèvent très largement de missions de service public.

b) L'autorisation de percevoir des recettes

La convention type, définissant les conditions de mise à disposition de moyens matériels, humains ou financiers, accordés aux associations, et signée par toutes les associations, comporte un article ainsi rédigé : "La ville autorise l'association à percevoir des recettes en contrepartie des

services rendus au titre de la mission définie sous l'article premier de la présente convention, ainsi que des droits d'entrée et toutes recettes perçues à l'occasion des activités et manifestations organisées par elle".

Un tel article tend à montrer que la ville a bien conscience qu'elle confie une mission de service public qu'elle pourrait exercer elle-même.

4.3.2.2. Un financement public important

La situation des associations examinées se caractérise aussi par une totale dépendance financière à l'égard de la collectivité (ou des collectivités, commune et SAN), que l'aide financière soit une aide directe prenant la forme de subventions, ou indirecte, passant par un soutien matériel (locaux mis à disposition, prise en charge de dépenses diverses, fluides, téléphone, frais d'administration, etc...) ou humain (mise à disposition gratuite d'agents municipaux).

L'importance de ces aides contraste avec l'insuffisance des ressources propres des associations, d'ailleurs tout à fait explicable compte tenu de leurs missions.

Incidentement, la chambre observe de surcroît que souvent les cotisations, qui sont peu importantes, ne sont pas toujours perçues (par exemple, à l'Office de tourisme), ou ne sont pas perçues du tout (par exemple, à Fos en Fête).

a) La mise à disposition de moyens prend tout d'abord la forme de mise à disposition de moyens matériels (locaux, prise en charge de frais, etc ...)

Ces mises à disposition font l'objet de conventions, qui précisent en annexe la liste des moyens concernés. Elles sont également précisées dans une annexe aux documents budgétaires ("Concours aux associations") qui établit la liste des locaux, des matériels et des aides diverses fournies aux organismes aidés. Mais ces aides ne font pas l'objet d'une évaluation financière complète, qui seule permettrait, en complément du montant de la subvention versée aux associations, de mesurer précisément le coût pour la collectivité des missions confiées au secteur associatif. Les comptes de résultats des associations ne permettent pas d'en savoir davantage.

Dans la plupart des cas, aucune indication ne figure concernant ces mises à disposition. A titre d'exemple, on citera le rapport du commissaire aux comptes sur l'exercice 2003 de l'Office fosséen de la Mer, dans lequel la seule information sur les aides reçues se trouve dans le rapport spécial sur les conventions visées par l'article L. 612-5 du code de commerce, qui indique le montant de la subvention annuelle reçue (120 000 euros), et la "mise à disposition à titre gratuit de personnes et de locaux équipés", sans plus de précisions.

Dans quelques cas plus favorables, les comptes de résultats incluait, en dépenses le montant de "charges supplétives", et en recettes leur contrepartie, correspondant pour l'essentiel au coût

des personnels mis à disposition. Depuis 2003, ces charges supplétives ne figurent plus dans les comptes, mais font l'objet d'une information dans l'annexe légale.

Ainsi, les comptes de l'exercice 2003 de l'Office municipal des sports précisent-ils en annexe le coût individuel des salaires et des charges des trois personnes mises à disposition et le montant de la subvention municipale (80 000 euros). Or l'office bénéficie (conventions du 21 mars 1995, et délibération n° 205/03 du 17 décembre 2003) de la mise à disposition de trois bureaux, d'une superficie totale de 77,25 m², et de deux mini-bus, ainsi que de la prise en charge par la collectivité des "frais d'eau, gaz, électricité, chauffage, téléphone afférents aux locaux" et des "frais d'aménagement, de mobilier et de matériel".

Enfin, dans certains cas, l'étendue des moyens fournis aux associations place celles-ci dans une situation comparable à celle de véritables services municipaux, sans que le coût de cette situation soit mesuré. Les exemples de l'ESLPT et du Centre social sont de ce point de vue éclairants.

L'ESLPT bénéficie (source : annexe du compte administratif 2002, et convention de mise à disposition du 3 mai 2004) de locaux (totalité des pièces du rez-de-chaussée et du premier étage du bâtiment du Jas de Gouin, 7 bureaux, une demi-douzaine de salles d'activités ou de réunion, des ateliers, etc) et d'un véhicule (un fourgon).

Le Centre social, quant à lui, bénéficie (source : annexe du compte administratif 2002 et convention du 20 avril 2004) de son siège social (appartement Aurige, 65 m²), de trois maisons de quartier (Mazet, 344 m² ; Pont du Roy, 112 m² ; Tuilerie, 300 m²) et de 3 véhicules (1 voiture, 2 minibus).

Les deux associations bénéficient en outre de la mise à disposition de matériel et de mobilier de bureau (photocopieur, fax), de la prise en charge de l'entretien et de l'assurance des bâtiments et du matériel, de divers frais (PTT, électricité, eau, chauffage), de la mise à disposition de fournitures, de produits d'entretien, etc ...

Pour l'ensemble de ces moyens, la seule information disponible dans les comptes, outre le montant des salaires et charges des personnels mis à disposition (cf. annexes aux comptes de résultats 2003), est une indication donnée en annexe : "la mairie nous précise dans un courrier du 30/01/04 que les dépenses en énergie pour l'année 2003, concernant la Maison pour tous, s'élèvent à 3 203,69 euros pour l'électricité et 1 530,16 euros pour le gaz" (annexe ESLTP).

La Chambre souligne que pour afficher le véritable coût pour la collectivité du recours aux associations, il conviendrait de faire apparaître, en plus du coût du personnel mis à disposition, la totalité des aides accordées, valorisant non seulement le coût des fluides consommés, mais aussi le prix d'usage des locaux, des véhicules, des matériels, etc ..., leur coût d'entretien ou d'assurance, le coût des fournitures et des produits utilisés.

b) Ce soutien passe aussi par la mise à disposition de personnel

Les possibilités de mise à disposition d'agents territoriaux sont encadrées par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 (articles 61 à 63) et par le décret n° 85-1081 du 8 octobre 1985 modifié par le décret n° 89-233 du 17 avril 1989. La mise à disposition, qui ne peut concerner que des agents titulaires, est prononcée par arrêté de l'autorité territoriale, lequel doit être publié. Une convention passée avec l'organisme bénéficiaire doit préciser les conditions de la mise à disposition, et prévoir le remboursement de la rémunération de l'agent par cet organisme. Si la mise à disposition est gratuite pour le bénéficiaire, une délibération du conseil municipal doit autoriser cette gratuité.

Sur toute la période sous revue, la collectivité a mis à la disposition de nombreuses associations un nombre important de personnels communaux, sans que ce cadre réglementaire soit respecté.

La chambre constate tout d'abord que l'avis du conseil municipal sur ce point n'a pas été pris, et même que son information a été insuffisante.

Depuis 1996, l'annexe "Concours attribués par la commune aux associations" jointe aux documents budgétaires ne comprend plus d'indications sur les personnels mis à disposition. L'état du personnel également joint au budget ne fournit aucune information sur ce sujet.

Quant aux conventions passées avec les associations pour la mise à disposition de moyens, conventions-types approuvées par le conseil municipal, elles autorisent (article 6) des interventions ponctuelles du personnel municipal, la mise à disposition permanente de l'association concernée d'un ou plusieurs fonctionnaires municipaux devant faire l'objet de conventions particulières.

Or il est constant que ces mises à disposition de personnels, parfois très nombreux, n'ont jamais été précisées dans le cadre de telles conventions particulières. La collectivité, interrogée sur ce point, a indiqué qu'elle entendait prendre une nouvelle délibération, plus précise que les précédentes, et qu'un travail avait "débuté" sur le Centre social, pour établir des conventions individuelles et prendre les arrêtés municipaux nécessaires, ajoutant que "les mises à dispositions auprès des autres associations ser(aient) traitées dans la continuité".

Force est donc de constater que pendant de longues années, des associations ont pu fonctionner avec le concours d'agents payés sur le budget communal hors de tout cadre juridique précis, et sans que le conseil municipal se soit prononcé sur un tel mode de fonctionnement.

Cette irrégularité peut s'expliquer par le fait que cette pratique est étroitement imbriquée au fonctionnement des services municipaux.

Il y avait en 1995 63 agents mis à disposition (55 agents sur le budget communal, et 8 agents payés par le CCAS). Ce nombre a été réduit avec la réintégration du secteur jeunesse dans les

services communaux, et le transfert du centre culturel à l'intercommunalité. Les états produits par la commune pour les années 1997 à 2004 indiquent 29 agents pour 1997, 26 pour 1998, 33 pour 1999, 17 pour 2000 et 2001, 15 pour 2002, 27 pour 2003 et sur un état au 1er janvier 2004.

La chambre observe que certaines de ces mises à disposition sont faites dans des conditions juridiques contestables.

En 1995, 11 des 63 agents mis à disposition étaient des agents non-titulaires, tous étant présentés comme agents d'entretien. En 1999, ce nombre a diminué mais trois agents non-titulaires sont encore mis à disposition, dont un agent d'entretien (déjà présent en 1995, il figure encore dans la même situation sur l'état de janvier 2004) et deux agents administratifs, mis à la disposition de l'association Afodels.

Les deux derniers cas sont particulièrement contestables : ces agents ont été stagiarisés en 2000, puis titularisés en 2001, en restant à la disposition d'associations, ce qui montre, s'il fallait une indication supplémentaire, que ces associations sont considérées comme des services municipaux.

c) Au total, le financement assuré par la collectivité est toujours prépondérant, parfois quasi exclusif

La chambre a rapproché le montant des subventions et des aides perçues par les associations du montant de leurs produits propres (ligne "chiffre d'affaires" des comptes de résultat), pour l'année 2003.

Pour le personnel mis à disposition, le montant indiqué est issu des annexes aux comptes de résultat, lorsque l'information est disponible ; lorsqu'elle ne l'est pas, le montant de 20 000 euros en moyenne pour le coût d'un agent mis à disposition (chiffre approximatif, légèrement inférieur au coût réel) a été retenu. Le nombre de personnes mises à disposition est celui qui a été indiqué par la collectivité pour l'année 2003.

Fos en Fête a reçu environ 220 000 euros de subventions ou d'aides municipales (subvention de la ville 199 579 euros, et 1 agent mis à disposition), et réalisé 15 000 euros de produits propres.

L'Office municipal des sports a reçu environ 150 000 euros de subventions ou d'aides municipales (subvention de la ville 80 000 euros, et 3 agents mis à disposition, pour un coût de 67 658 euros), et réalisé 1 000 euros de produits propres.

L'Afodels a reçu environ 153 000 euros de subventions ou d'aides (dont 28 000 euros de la ville et 15 000 euros du SAN), et réalisé moins de 4 000 euros de produits propres.

L'ESLPT a reçu environ 385 000 euros de subventions ou d'aides municipales (subvention de la

ville 171 351 euros, et 10 agents mis à disposition, pour un coût de 213 998 euros), et réalisé 60 000 euros de produits propres.

Le Centre social a reçu environ 565 000 euros de subventions ou d'aides municipales (subvention de la ville 426 557 euros, et 7 agents mis à disposition), à quoi il faut ajouter 286 000 euros rien que pour la subvention venant du SAN, et réalisé 30 000 euros de produits propres.

Seul l'Office fosséen de la mer, qui a reçu environ 215 000 euros de subventions ou d'aides (dont 180 000 euros en provenance de la commune, 120 000 euros de subvention et 3 agents mis à disposition) et réalisé environ 100 000 euros de produits propres, semble faire quelque peu exception.

Une telle comparaison montre la dépendance financière des associations par rapport au financement public, dans la plupart des cas assuré pour l'essentiel par la commune. Encore ces chiffres ne tiennent-ils compte ni de la valeur locative, ni du coût d'entretien des locaux ou des matériels mis à disposition, dont la prise en compte soulignerait davantage encore cette dépendance.

4.3.2.3. Le pouvoir dans les associations

La chambre observe que l'influence réelle de la collectivité ne se mesure pas à la place faite aux seuls élus par les statuts des associations dans la composition du conseil d'administration et du bureau. Quelques exemples, examinés ci-dessous, le montrent.

a) Office phocéén de la Mer (Espace Mer et Littoral)

L'association Espace Mer Littoral (EML), créée en 2001, a changé de dénomination en 2003, pour s'appeler Office fosséen de la mer.

Selon les statuts (article 12) de EML, le conseil d'administration est composé du maire ou son représentant, des présidents d'associations liées à la mer (sur les années 2001, 2002 et 2003, leur nombre a été de 6), de 3 membres de la société civile, "reconnus pour leur compétence dans les différents secteurs nautiques et ne représentant pas un club", "cooptés" par le maire et approuvés par l'Assemblée générale, et de 4 membres représentants de la commune. Viennent s'y ajouter 2 membres à voix consultative (1 représentant du Port, et le directeur de EML). Les statuts de l'Office fosséen de la Mer, adoptés le 24 mars 2003, ont ajouté à la liste le président de l'Office Municipal des Sports, avec voix délibérative.

Selon l'article 13 des statuts, le bureau directeur comprend : "a) un président, un vice-président et un trésorier élus parmi les membres de la société civile (...)". Parmi ses attributions, figurent les attributions d'ordre financier, notamment la prise à bail ou l'achat de locaux, l'emploi des fonds, la nomination et la rémunération du personnel.

La chambre observe en outre que le conseil d'administration, membres à voix consultative inclus, comprend selon les statuts 17 membres, sa composition, indiquée par la collectivité, est en 2003 de 19 personnes (pour une association qui, on l'a vu, a 6 adhérents). Et si les statuts prévoient (articles 10 et 22) le paiement d'une cotisation annuelle, on n'en trouve pas trace dans les comptes de résultat.

Dans ces conditions, la chambre recommande à la collectivité de bien évaluer le fonctionnement actuel de cette association. Si en effet, au strict plan des apparences juridiques, la prépondérance de l'exécutif communal n'est pas avérée, la chambre observe qu'en réalité les trois postes clés de l'association sont obligatoirement occupés par les trois personnes choisies par le maire, l'"élection" par le conseil d'administration étant ainsi vide de sens.

Ce constat, rapproché des observations faites précédemment sur les missions de l'office, et sur l'importance de la part publique dans son financement, conduit la chambre à souligner les risques juridiques liés à la situation actuelle.

b) Office Municipal des Sports

La composition du conseil d'administration et du comité de direction mérite également d'être observée. Elle a été peu modifiée dans les statuts successifs.

Selon les statuts de 1998, le conseil d'administration est composé du maire ou son représentant, de tous les présidents d'associations adhérant à l'office, regroupés en 5 collèges, de trois élus municipaux délégués aux sports, de trois membres de la société civile cooptés par le maire, d'un représentant du sport scolaire, et d'un représentant "des organismes de la commune qui aura voix consultative".

Le comité directeur comprend 9 membres : un président, un vice-président et un trésorier "issus de la société civile" (et qui, comme dans le cas précédent, sont donc les personnes "cooptées" par le maire), un représentant de chacun des 5 collèges dont un sera trésorier-adjoint, et deux autres secrétaire et secrétaire-adjoint, le directeur de l'office comme assesseur (avec voix consultative). Les élus municipaux délégués aux sports doivent être convoqués aux réunions, avec voix consultative.

La composition du conseil d'administration ne change pas en 2001, sauf sur un point : il n'y a plus que 4 collèges pour regrouper les associations. Quant au comité directeur, il comprend un président d'association de moins.

Selon les statuts de 2003, le conseil d'administration retrouve le représentant d'un cinquième collège, et on ajoute le président ou un représentant de l'association Espace Mer et Littoral. Le comité directeur est porté à dix membres : les trois personnes cooptées (président, vice-président,

trésorier), 7 représentants des collèges, le directeur de l'office ; la disposition concernant les élus municipaux demeure.

Dans ce cas également, la chambre appelle l'attention de la collectivité sur le fonctionnement actuel de l'association. Elle constate que la part de la ville est de loin prépondérante dans le financement de l'association, dont les moyens de fonctionnement sont également fournis par la commune. Elle observe aussi que les missions de l'office touchent de près aux missions administratives de la collectivité.

Quant aux instances dirigeantes, elle note bien que les élus locaux ne sont pas majoritaires au conseil d'administration, et que le préambule aux statuts de l'office précise que "bien que faisant toute sa place à la représentation municipale, l'office ne saurait être majoritairement dirigé par les représentants de la municipalité, qu'ils soient élus municipaux ou désignés par elle pour la représenter". Mais la chambre observe que les trois personnalités de la société civile, dont le choix certes doit être approuvé par l'assemblée générale, sont cooptées par le maire, doivent "démissionner lors d'un renouvellement de municipalité" (article 7-d des statuts), et occupent statutairement les postes clés du comité de direction ; les autres membres, présidents ou représentants des collèges d'associations, sont tous aussi des représentants d'organismes demandeurs de subventions municipales.

c) Maison pour tous-Jas de Gouin (ESLPT et Centre social)

La maison pour tous abrite deux associations, l'ESLPT et le Centre social.

Le conseil d'administration de l'ESLPT comprend 5 membres de droit désignés par le conseil municipal, 2 membres associés choisis par le conseil d'administration et 6 membres élus par l'assemblée générale.

Pour le Centre social, le conseil d'administration est ainsi composé (article 12) : 5 membres de droit (le maire ou son représentant, es qualités, et quatre conseillers municipaux, dont les statuts ne précisent nullement, contrairement aux affirmations de l'ordonnateur, qu'ils n'ont qu'une voix consultative), 5 membres associés (choisis et cooptés par les membres de droit), 12 membres élus par l'Assemblée générale (dont deux au moins doivent avoir moins de 18 ans au moment de l'élection). Le bureau, élu au sein du conseil d'administration (article 14), est présidé par le maire ou son représentant.

Les deux associations se confondent largement au niveau de leurs directions : sans être exhaustif, l'examen de la composition de leurs instances de direction montre une grande osmose.

Ainsi, en 1997 et 1998, la même personne préside les deux associations ; en 1999 et 2000, outre le maire, deux élus municipaux sont membres de droit des deux organismes en même temps ; un membre du conseil d'administration du Centre social de 1997 à 2000 (et secrétaire de son

bureau), est aussi au conseil d'administration de l'ESLPT en 1997-1998 ; de 1999 à 2001, la même personne est vice-président à la fois de l'ESLPT et du Centre social, dont elle devient trésorier en 2002. Et ce phénomène s'étend en réalité au-delà des deux associations.

Au total, la chambre souligne que la composition des instances dirigeantes des associations visées n'a que peu d'importance en comparaison de la réalité du pouvoir. En particulier, la désignation de personnalités qualifiées, choisies par le maire ou plus largement par les élus, renforce évidemment le poids réel de l'exécutif de la collectivité dans les instances dirigeantes des associations, déjà important du simple fait que les mêmes personnes, souvent des familiers, se retrouvent dans les instances de plusieurs associations.

4.3.3. Pêche et chasse : deux cas particuliers de bienveillance municipale

4.3.3.1. La Société des pêcheurs fosséens

Selon la convention passée avec cette association, l'objet de l'aide municipale est de lui permettre "d'ouvrir au mieux dans l'intérêt communal" au travers d'activités et de manifestations destinées à l'apprentissage, la pratique et l'essor de la pêche.

Selon les données fournies par la ville, la Société des pêcheurs fosséens occupe environ un cinquième des 784 places de bateau louées à l'année dans le port de plaisance de Fos.

Il ressort clairement des comptes financiers de l'association que la subvention municipale (74 700 euros en 2001, 97 568 euros en 2002) couvre une très large partie du coût de location de ces places (89 405 euros en 2001, 142 697 euros en 2002), dont moins d'un tiers est laissé à la charge des utilisateurs.

Dans sa réponse aux observations provisoires faites par la chambre, le maire a répondu : "L'attribution de la subvention est basée sur le prévisionnel présenté par l'association retraçant les manifestations et actions prévues sur l'année et les moyens nécessaires pour parvenir à leur réalisation".

Mais la chambre constate que la redevance pour amarrages payée par la société représente à elle seule plus de 80 % de ses charges annuelles. Elle note par ailleurs que la ville, par délibération n°140/03 du 30 juillet 2003, a décidé la gratuité d'utilisation des rampes de mise à l'eau pour les bateaux sur remorques "dont les usagers ont souscrit un contrat avec la Société des pêcheurs fosséens". Cette gratuité a été transférée (délibération n°49/04 du 30 mars 2004) à l'association Fos Pêche Plaisance (nouvelle association apparemment destinée à remplacer la Société des pêcheurs fosséens).

La chambre constate que la collectivité met ainsi à mal le principe d'égalité des usagers devant le service public, et ce d'autant plus qu'on n'adhère pas comme on le veut à l'association : l'article 4

des statuts précise que "pour être admis, le postulant devra être parrainé par deux membres et l'admission soumise au conseil d'administration".

4.3.3.2. La Société des chasseurs fosséens Le Renard

On verra ci-dessous dans quelles conditions, en 2000 et 2001, la commune a fait l'acquisition d'un millier d'hectares de terrains situés sur le territoire de la commune d'Arles, appartenant à la Compagnie Agricole de la Crau (CAC), et dont la majeure partie a été acquise, pour des raisons qui seront également expliquées plus loin, en nue propriété, la CAC conservant l'usufruit des terrains concernés (voir point 5).

Pour l'essentiel, cet usufruit se résumait au bail de chasse consenti à la Société Le Renard, pour cinq saisons de chasse consécutives à compter de la saison 2000/2001.

Or la subvention municipale à la société de chasse, qui était de 125 000 F en 1999, a été plus que quadruplée l'année suivante, atteignant 569 000 F (86 743 euros) en 2000, puis 490 000 F (74 700 euros) en 2001, puis 80 798 euros (530 000 F) en 2002. Selon les comptes fournis par l'association, la ligne "location" des dépenses se montait à 615 520 F (93 835 euros) en 2000 et à 73 222 euros (480 304 F) en 2002.

La chambre observe que dans ces conditions, ce n'est pas l'association mais la collectivité qui a supporté, principalement ou totalement, le coût de la location des terrains de chasse.

Au total, la chambre constate que la ville offre aux membres des deux associations concernées un "service" gratuit qui n'est formalisé par aucune convention.

4.4. Conclusion sur les associations

Le type de relations que la collectivité de Fos a établies avec les associations qu'elle subventionne entretient la plus grande confusion. Pour nombre d'entre elles, seul l'examen direct de leurs comptes permettrait d'évaluer plus précisément leurs activités. On pourrait ainsi déterminer, parmi des interventions globalement conduites en accord avec les objectifs communaux, lesquelles d'entre elles relèvent clairement d'une intervention associative, lesquelles relèvent plutôt d'une activité commerciale, lesquelles pourraient être conduites en direct par la collectivité, lesquelles devraient ou non être soumises au code des marchés publics, ou, dans le cas rare où les produits propres sont plus consistants, si elles n'auraient pas dû faire l'objet d'une délégation de service public.

La chambre ne peut en tous cas que constater l'existence d'un ensemble structuré d'associations auxquelles sont explicitement confiées des missions d'intérêt communal, placées en situation de dépendance totale au plan des ressources financières et des moyens humains et matériels, et dotées d'instances dirigeantes où l'influence de la collectivité est prépondérante.

La chambre souligne qu'une telle situation fait peser d'importants risques juridiques sur les dirigeants et les élus concernés, et en particulier sur le maire.

5. L'achat des terrains de la Crau

En 1997, la commune de Fos avait acheté à la Compagnie Agricole de la Crau environ 37 hectares de terrains, au prix de 0,74 MF, "afin de les préserver". Mais deux ans plus tard, une suite d'une tout autre dimension a été donnée à ce premier achat. En septembre 1999, en effet, la ville a décidé d'acheter près de 1000 hectares de terrains situés sur la commune d'Arles, mais jouxtant le territoire communal. Il s'agit, selon la description d'un avis des services fiscaux, de "terres en nature diverses de bois et taillis, landes "coussouls", terres irriguées" et de "bâtiments divers", logements, bergeries et hangars.

Les objectifs de l'acquisition sont précisés dans le préambule de la délibération, qui rappelle qu'au travers de la Charte de ville l'équipe municipale s'est fixée "certains principes d'actions parmi lesquels figure la défense de la qualité de l'environnement" :

"A ce titre elle se doit de saisir toute opportunité devant assurer la protection des zones naturelles, préserver l'avenir, tout en recherchant un équilibre entre les différentes zones (...) La plaine de la Crau fait l'objet des mesures de protections spéciales destinées à préserver le biotope, conformément à la directive européenne 79-409 relative à la protection des oiseaux.

Or la Compagnie Agricole de la Crau, propriétaire de plusieurs hectares de terrain situés pour la quasi-totalité à l'intérieur du périmètre de la zone de protection spéciale de la Crau, envisage de les céder en priorité aux collectivités territoriales. Ces terrains sont situés sur le territoire de la commune d'Arles, et sont contigus au territoire de la commune de Fos sur Mer".

La délibération a donc autorisé le maire à signer l'acte d'achat, au prix demandé par la Compagnie Agricole de la Crau, soit 25,55 MF, pour 920 ha environ, "ainsi que les bâtiments qui y sont construits".

Le projet fut précisé ou modifié à plusieurs reprises au cours des mois suivants, comme en témoignent les délibérations votées en décembre 1999, puis en mars 2000, en juillet 2000, en septembre 2000, et en janvier 2001. D'autres acteurs intervenaient dans le dossier, quelques éleveurs, le Conservatoire de l'espace littoral, la SAFER et l'Etat. La superficie était finalement ramenée à 905 ha, la Cie Agricole de la Crau se réservait l'usufruit des biens, la commune décidait d'acquérir à la CAC une autre parcelle, de 120 ha, située au lieu-dit la Grosse du Sud, au prix de 2,2 MF.

Cette série de délibérations successives est éclairée par deux questions posées à l'arrière-plan du dossier.

D'une part, la vocation de la SAFER lui donnait un droit de préemption sur des terres dont le propriétaire cessait l'exploitation. Le choix d'une vente avec conservation de l'usufruit permettait à la CAC de contourner cette contrainte, et lui a donc finalement permis de traiter directement avec la commune.

Il existait par ailleurs un contentieux entre la CAC et l'Etat, via le Ministère de l'agriculture, portant sur une dette de la CAC d'environ 50 MF (l'Etat avait mis des fonds à la création de la CAC, et en contrepartie devait recevoir 25 % des bénéfices de la CAC, laquelle avait durant une dizaine d'années cessé tout versement). Ce contentieux avait dans un premier temps abouti à une inscription d'hypothèque judiciaire, finalement levée.

Quoi qu'il en fût, la vente s'est effectivement faite début 2001 (les actes ont été signés le 30 janvier 2001). L'appréciation fournie par les services fiscaux pour les 905 ha du domaine Coucou fixait la valeur vénale en pleine propriété à 24,227 MF HT, la valeur de l'usufruit pour une durée de 5 ans à 2,527 MF HT, et la valeur de la nue propriété pour la même période à 21,7 MF HT.

L'acte de vente du "domaine Coucou" prévoit que l'usufruit cédé à la Compagnie Agricole de la Crau prendra fin le 1er février 2006. Les terrains sont loués pour partie, plusieurs conventions de pâturage les concernent, et la société de chasse de Fos "Le Renard" jouit d'une convention de chasse (signée le 4 avril 2000) conclue pour 5 saisons (2001 à 2005) ainsi que d'un bail pour l'occupation de divers bâtiments au lieu dit Retour des Aires. L'acte de vente du "domaine Grosse Sud" inclut également, outre plusieurs conventions de pâturage, un bail de chasse avec la société de chasse "Le Renard", portant sur l'intégralité de la parcelle, pour cinq saisons de chasse consécutives à compter de la saison 2000/2001 (voir point 4.3.3.2).

En avril 2002 (le maire n'est plus M. Granié, mais M. Mazan), la commune décide la cession du domaine Grosse du Sud au Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres. Puis, en septembre 2002, elle décide de céder au Conservatoire les autres terrains acquis auprès de la Compagnie Agricole de la Crau. La délibération (n° 128-02) précise que le Conservatoire s'est engagé à renouveler le droit de chasse dont bénéficie la Société de chasse communale Le Renard à l'échéance du bail en cours.

La première de ces deux délibérations se traduit effectivement par la vente du domaine Grosse du Sud, au prix de 335 388 euros, prix auquel la commune avait acheté le bien à la Compagnie Agricole de la Crau (acte signé le 7 octobre 2002).

Concernant les autres terrains, en revanche, le conseil municipal (dont la composition a changé, M. Granié étant redevenu maire), décide en février 2003 d'annuler la vente au Conservatoire du littoral.

La chambre note que les deux actes de vente (Coucou et Grosse Sud) signés en janvier 2001

comportent un article "conditions particulières" qui précise que la totalité des parcelles vendues sont concernées par la Zone de Protection Spéciale de la Crau (ZPS) et par une instance de classement en réserve naturelle, pour laquelle une enquête publique a été effectuée en juillet 1998 : "L'acquéreur déclare bien connaître cette situation et vouloir en faire son affaire personnelle".

La collectivité n'ignorait donc pas dès avant l'achat que les terrains à acquérir étaient déjà en zone protégée, et verraient leur protection renforcée par une inscription en réserve naturelle. Or l'objectif initial affiché par la collectivité, tel qu'il ressort des délibérations du conseil municipal, était d'augmenter les zones protégées situées à proximité de Fos.

La chambre comprend mal, dès lors que la protection de ces terrains était assurée par l'Etat et que cette assurance était connue, quelle pouvait être la nécessité pour Fos de les acheter, eu égard aux objectifs de protection qu'elle s'était fixés. Elle comprend encore moins la décision de 2003 d'annulation de la vente : d'une part, le classement en réserve naturelle par décret ministériel est acquis depuis la fin de 2001 (décret n° 2001-943 du 8 octobre 2001), et l'achat par la commune a encore moins de raisons de perdurer ; d'autre part, le Conservatoire du littoral ne peut être soupçonné de menacer la protection de l'environnement.

C'est pourtant ce que l'on pourrait comprendre à la lecture du rapport de présentation de la délibération n° 34/03 du 26 février 2003, intégralement cité ici :

"Par délibération n° 128/02 du 25 septembre 2002, le conseil municipal a décidé de céder au Conservatoire de l'Espace Littoral les terrains que la commune avait acquis en nue propriété auprès de la Compagnie de la Crau. Il est rappelé au Conseil municipal que les 905 ha 68 a 63 ca des terrains de Crau ont été classés en réserve naturelle par décret ministériel du 8 octobre 2001. C'est pourquoi il est important, sur le plan de l'environnement, de conserver la propriété de ces terrains, doublant la superficie d'espaces naturels de la commune. Il est donc proposé au Conseil municipal d'annuler la délibération n°128/02 du 25 septembre 2002".

La chambre constate également que la convention de chasse a été signée le 4 avril 2000, alors que la CAC et la commune étaient déjà en discussion, alors donc que la CAC avait déjà signifié vouloir garder l'usufruit.

Pour pouvoir réaliser cette opération, la commune a dû faire un emprunt.

Cet emprunt, on l'a vu, a été contracté auprès de la banque allemande Württembergische Hypotheken Bank, le 30 janvier 2001, pour 28,5 MF (dont 90 % -25,6 MF- pour l'opération), sur 15 ans. Le coût des intérêts sur l'emprunt doit donc être pris en compte. En trois ans (exercices 2002 à 2004) le total de ces intérêts s'est monté à 0,639 millions d'euros, et donc la part imputable à l'achat des terrains à 0,575 millions d'euros.

On a vu également que cet emprunt a été passé moyennant l'intervention d'un intermédiaire, qui a reçu une commission de 114 000 F. Le total des honoraires versés au notaire chargé de l'opération s'est monté à 357 626 F. Frais de notaire et commission bancaire représentent 471 626 F, soit 71 899 euros.

La chambre constate que cette opération avait donc, fin 2004, déjà coûté à la ville de Fos près de 0,65 millions d'euros.

Or, récemment, la ville s'est résolue à revendre les terrains.

Par délibération n° 105/04 du 27 septembre 2004, le conseil municipal a approuvé la vente d'un ensemble de parcelles, représentant plus des deux tiers des terrains concernés, soit 643 ha. Par délibération n° 134/04 du 3 novembre 2004, la cession a été fixée au prix de 3 millions d'euros, payables en 3 versements annuels de 1 millions d'euros, en 2005, 2006 et 2007. L'usufruit versé à la Compagnie Agricole de la Crau continuera à être versé par la société de chasse "Le Renard", grâce à la subvention municipale, jusqu'en 2006.

Au total cette opération s'est donc révélée inutile.

Certes au plan juridique, la collectivité était fondée à agir, comme le Conseil d'Etat l'a rappelé (décision n° 261589 du 7 février 2005) : aucune disposition législative ou réglementaire, ni aucun principe général du droit n'interdit à une commune d'acquérir ou de céder des biens situés sur le territoire d'une autre commune.

Mais la chambre observe que ni l'objectif affiché, ni les données économiques de l'opération ne paraissaient de nature à justifier son coût.

L'objectif de protection des terrains était assuré par les mesures de classement nées des textes européens, et davantage encore de la volonté de l'Etat, et l'intervention de la ville n'était nullement nécessaire. Au demeurant, la plus grande partie de ces terrains a désormais été rachetée par le Conservatoire du littoral.

En revanche, cet épisode a été coûteux pour la commune de Fos : honoraires du notaire, commission bancaire, intérêts de l'emprunt, sans parler de la gestion administrative d'un dossier inabouti. Il faut compter aussi le coût supporté par la collectivité pour payer le loyer de chasse, qu'on peut estimer au minimum à 300 000 euros sur la période 2000-2004.

Au total, cet épisode a donc déjà coûté près d'un million d'euros, alors même que les parcelles demeurant la propriété de la collectivité comportent des bâtiments anciens, donc probablement coûteux à entretenir, et sur lesquels pour l'instant aucun projet d'utilisation n'a été précisément défini.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a écrit : "Si la vente des terrains de la Grosse du sud par l'équipe municipale précédente s'est soldée par une moins value, celle-ci est résorbée par la plus value réalisée pour la vente des terrains du domaine du Coucou (...) Il n'y a eu en aucun cas de perte financière enregistrée par la commune; et si c'était le cas, l'intérêt général et l'intérêt communal en particulier, ne peut être mis en doute puisque les habitants de Fos, grâce à l'intervention de la municipalité, sont aujourd'hui les principaux bénéficiaires de pratiquement 1 000 hectares supplémentaires; ce qui a quadruplé les espaces naturels restants de la ville". Ces affirmations appellent les observations suivantes.

Concernant la superficie protégée, dans la mesure où le maire lui-même parle de 1 000 hectares protégés alors que la commune en a revendu les trois quarts, la réponse confirme que l'achat par la ville n'était pas nécessaire à la protection.

Concernant le coût de l'opération, la chambre observe que si sous M. Mazan la collectivité a effectivement revendu le domaine Grosse du sud au prix d'achat, et donc sans récupérer les frais induits par l'acquisition, c'est en vertu d'un engagement pris sous M. Granié (voir délibération n° 9 du 29 janvier 2001).

Elle observe enfin que pour établir un bilan lui permettant d'affirmer que la ville a "réalisé une plus-value", le maire propose une estimation de la valeur du patrimoine conservé par la collectivité, en distinguant le prix du bâti, habitable ou d'exploitation, et celui du terrain non bâti, selon un prix du m² qu'il estime "inférieur à la réalité du marché". La chambre constate d'une part que ce calcul n'est que virtuel, puisqu'il faudrait pour qu'il devienne effectif admettre que la collectivité trouve un acquéreur à ce prix, ce qui n'est pas démontré. D'autre part, et surtout, dans l'hypothèse où cet acquéreur existerait, la chambre observe que la collectivité, en cédant aux conditions du marché le dernier quart des zones initialement acquises, se mettrait en contradiction avec l'objectif de protection des espaces naturels qu'elle s'est elle-même fixé.

Bertrand SCHWERER

1) Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur affirme que les prévisions budgétaires sont neutres, puisque les recettes attendues au compte 775 sont compensées par les dépenses du compte 675. Cette affirmation est erronée : en effet, dans le schéma des opérations comptables retraçant les cessions d'immobilisations, le compte 675 n'est concerné que pour ordre. En revanche, la contrepartie de ces écritures, s'imputant en section d'investissement, les cessions, lors de leur prévision ou de leur réalisation, constituent une recette interne de ladite section contribuant ainsi à l'équilibre budgétaire global.

Réponse de l'ordonnateur:

[PAO12040601.pdf](#)