

Première section

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
DES COMPTES
DE LA VILLE DE GARDANNE**

(Département des Bouches-du-Rhône)

à compter de l'exercice 1999

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la ville de Gardanne. Par lettre en date du 10 décembre 2007, le président de la chambre en a informé M. Meï, maire. L'entretien préalable prévu par l'article L. 241-7 du code des juridictions financières alors en vigueur, s'est tenu avec M. Meï le 18 novembre 2008.

Lors de sa séance du 23 janvier 2009, la chambre, première section, a arrêté ses observations provisoires. Ces observations ont été transmises à M. Meï, qui a répondu le 4 juin 2009.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté le 30 septembre 2009 le présent rapport d'observations définitives.

Le rapport a été communiqué, à M. Meï en tant que maire en fonctions.

La chambre n'a reçu aucune réponse dans le délai légal d'un mois.

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

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

1. Généralités

La population de la ville de Gardanne est en expansion. De 18 113 habitants en 1990, chiffre relevé par la chambre des comptes lors du précédent contrôle, elle est passée aujourd'hui, selon le dernier recensement 2006 de l'INSEE, à 21 357 habitants.

Concernant l'activité économique de la ville, sur la période 2002-2006, les secteurs des services et de la construction ont progressé. S'agissant de l'activité industrielle, tout en conservant des pôles traditionnels tels que la centrale thermique (ENDESA) et l'aluminium (Rio Tinto), la ville poursuit le développement de la filière microélectronique en particulier autour du centre microélectronique de Provence (CMP) et aussi des établissements employant jusqu'à neuf salariés dont le nombre est passé de 89 en 2002 à 106 en 2006.

2. La situation financière (Cf. annexe 1 : tableau de l'autofinancement)

2.1. Les dépenses

Sur la période 2003-2007, les postes de dépenses qui ont le plus augmenté sont, en euros constants, les charges de personnel (+ 17,17 %), les charges à caractère général (+ 20,83 %) ainsi que les subventions (+ 24,77 %) versées aux associations.

Concernant les charges de personnel, leur progression sur la période a été, en euros constants, supérieure à celle des dépenses (+ 14,09%) et des recettes (+ 5,58 %) réelles de fonctionnement, ce qui souligne l'effort croissant que la ville de Gardanne doit consacrer pour financer les dépenses de personnel.

L'évolution des charges à caractère général s'explique selon la commune, d'une part, par la hausse indiciaire du prix du ramassage des déchets hors collecte sélective, d'autre part, des frais de gardiennage auxquels la ville doit faire face à la suite de l'achat du «carreau des mines» après la fermeture de l'usine HBCM du groupe des Charbonnages de France.

Quant aux subventions versées par la ville aux associations, parmi les montants les plus significatifs en 2007 figurent, les associations sportives (0,33 M€), « Gardanne Action Cinéma » (0,23 M€), la « Mutuelle Sainte Vitoire » (0,18 M€), et « L'entraide des communaux » (0,27 M€).

2.2. Les recettes

Globalement, sur l'ensemble de la période contrôlée, le niveau des recettes de fonctionnement reste supérieur à celui des dépenses ce qui permet à la collectivité de rembourser aisément le capital de la dette. De même, il est constaté à partir de l'exercice 2005 une forte progression des investissements.

Cependant, parmi les principaux postes de recettes de fonctionnement, celui de la fiscalité directe représente 60 % de l'ensemble des produits de gestion, la majeure partie du produit fiscal provenant des recettes de la taxe professionnelle qui dépendent elles-mêmes à environ 30 % du versement qui est effectué par les deux plus importantes entreprises industrielles implantées sur la ville de Gardanne.

Quant à la fiscalité des quatre taxes, si les taux d'imposition n'ont pas changé sur la période, le niveau global de la fiscalité est resté élevé et s'explique en partie, à partir de l'exercice 2005, par l'augmentation sensible des bases d'imposition. Il est à noter que le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (CMPF) en 2007 est égal à 114,59 % ⁽¹⁾.

2.3. L'endettement

L'endettement de la ville est limité et n'a cessé de diminuer sur l'ensemble de la période contrôlée, le ratio de capacité de désendettement de la ville faisant apparaître un résultat favorable pour la collectivité.

2.4 Conclusion

La situation financière de la ville de Gardanne apparaît satisfaisante : la ville est relativement peu endettée jusqu'en 2007 tout en effectuant des investissements significatifs. Toutefois, les dépenses de personnel devraient être mieux maîtrisées. De même la ville, qui n'appartient pas à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, dépend pour une partie importante de ses recettes fiscales de deux établissements industriels implantés sur son territoire, ce qui peut présenter un risque en cas d'aléas économiques défavorables.

3. La question du paiement de quelques factures d'eau par la ville

La ville de Gardanne a mis en place deux types de tarifs de consommation d'eau, d'une part, un tarif dit «domestique» appliqué aux usagers particuliers, d'autre part, un tarif dit «service public» applicable à des activités répondant à des motifs d'intérêt général.

La chambre relève qu'un certain nombre d'organismes locaux (une société d'économie mixte, un organisme relevant de l'Etat, une association), pourtant bénéficiaires en vertu des textes communaux de la tarification «service public», ne payent pas leur consommation d'eau, qui est prise en charge par la ville. La collectivité devrait par conséquent veiller à mettre à jour les conventions de mise à disposition des locaux afin d'obtenir des organismes concernés le remboursement des factures et, à plus forte raison, ne plus payer ces factures en l'absence de convention.

Concernant la consommation d'eau du terrain des gens du voyage, la ville de Gardanne figure au «schéma départemental d'accueil des gens du voyage» du 1^{er} mars 2002. Ce texte prévoit que la création et la gestion d'une aire d'accueil municipale, responsabilise les familles au paiement de leur consommation d'eau et d'électricité. Dans le cadre du schéma, la ville de Gardanne pourrait donc engager une réflexion visant à obtenir des usagers du terrain le remboursement des factures d'eau.

La ville de Gardanne observe qu'une redéfinition des liens conventionnels entre la ville et le secteur associatif est en cours, afin d'intégrer les avantages en nature y compris budgétairement.

⁽¹⁾ CMPF est le rapport entre le produit des contributions directes de la ville de Gardanne et son potentiel fiscal (application aux bases communales des taux moyens nationaux de chacune des quatre taxes).

4. Le régime indemnitaire applicable aux agents de la ville

D'une manière générale, le montant total des diverses indemnités dépasse le taux de 20 % des rémunérations versées par la ville. Lors des précédents contrôles la chambre des comptes avait fait le même constat.

Par ailleurs, parmi les diverses indemnités versées, le montant de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) est élevé puisqu'il représente 20 % de l'ensemble. Sont particulièrement concernées, les filières «technique», «police municipale» et «culturelle», en particulier, les agents de maîtrise percevant un taux d'IAT au maximum ou proche du plafond, les agents de la police municipale «non-logés» bénéficiant d'un taux supérieur aux «logés», ainsi que les agents «patrimoine et bibliothèque».

Si, selon la ville de Gardanne, « les coefficients d'IAT de trois grades des filières technique, police et culturelle ont été déterminés sur un coefficient supérieur à la moyenne des autres attributions d'IAT de la catégorie pour des raisons historiques », la chambre des comptes relève que, contrairement au décret n° 2002-61 du 14 janvier 2002 qui prévoit « la modulation de l'attribution individuelle de l'IAT pour tenir compte de la manière de servir de l'agent», la ville de Gardanne accorde aux agents le même coefficient d'IAT dès l'accès aux grades précités sans prise en compte de la manière de servir.

L'impact financier concernant l'attribution par la ville de Gardanne d'un taux d'IAT élevé conjugué à l'augmentation des effectifs, représente pour les seuls agents de maîtrise de la «filière technique» un coût financier de 0,76 M€ sur la période 2000 à 2007.

Selon la réponse fournie à la chambre des comptes par la ville de Gardanne, la restauration d'un lien très fort entre la manière de servir, les avancements d'échelon et de grades et le régime indemnitaire, auraient été prises en compte au titre de la gestion 2009.

5. Le taux d'absentéisme pour maladie ordinaire

Le taux national d'absentéisme pour maladie pour les communes de 10 000 à 20 000 habitants, était en 2005 de 12,4 jours d'absence par agent (Cf. source CNFPT / DGCL).

A Gardanne, en 2005, le taux d'absentéisme pour maladie ordinaire des agents de la ville a été en moyenne de 13,58 jours, le taux d'absentéisme des agents des services administratifs étant de 8,14 jours, celui des agents des services techniques, de la restauration, de l'hygiène et nettoyage, du service de la voirie, étant respectivement de 13,42 jours, 20,5 jours, 23,05 jours et 17,97 jours.

En 2007, le taux d'absentéisme pour maladie ordinaire des agents de la ville de Gardanne a en moyenne augmenté puisqu'il était de 15,78 jours.

6. Les logements de fonction

Les logements de fonction concédés par nécessité absolue de service devraient être attribués dans les conditions prévues à l'article R. 94 du code du domaine de l'Etat « Il y a nécessité absolue de service lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service sans être logé dans les bâtiments où il doit exercer ses fonctions ».

De même, l'attribution d'un logement par nécessité absolue de service est justifiée lorsque les contraintes liées à l'emploi appellent une présence constante de l'agent sur son lieu d'affectation (Conseil d'Etat, 2 décembre 1994, n° 147962).

Par référence à une délibération de l'assemblée délibérante en date du 20 juin 1991, le maire de Gardanne a précisé par arrêté « portant concession de logement de fonction par nécessité absolue de service » qu'« en contrepartie de ces avantages le bénéficiaire sera tenu d'assurer une astreinte au cours de laquelle il sera appelé à intervenir pour la gestion de la télésurveillance des bâtiments communaux et en cas d'urgence pour l'application du respect de toutes les mesures nécessaires au maintien de l'ordre, de la sécurité, de la tranquillité, et de la salubrité publique telles qu'elles sont définies dans le code des communes articles L. 122.22, L. 122.23, L. 122.24 ».

La situation de quatre policiers municipaux actuellement logés par la ville de Gardanne par nécessité absolue de service ne correspond plus aux critères d'attribution d'un logement visés ci-dessus, dans la mesure où depuis la signature par la ville au mois de septembre 2007 d'un marché de gardiennage avec une société privée, ces quatre policiers municipaux n'effectuent plus de services de nuit ni d'astreintes, leurs horaires de travail étant similaires à ceux des autres personnels de la ville de Gardanne.

En outre, la chambre relève que la ville paye à trois de ces agents logés par nécessité absolue de service des heures supplémentaires d'intervention, ce versement étant contraire aux articles 2 du décret n° 2002-147 du 7 février 2002 et 3 du décret n° 2005-542 du 19 mai 2005, qui indiquent que la concession d'un logement par nécessité absolue de service a pour conséquence l'interdiction de verser des indemnités d'astreinte ou d'intervention. Depuis l'exercice 2001 jusqu'en 2007, la ville a ainsi versé de manière irrégulière à ces trois agents plus de cinq mille euros.

7. Les concours financiers de l'Etat à la ville de Gardanne

Globalement, le total des concours financiers de l'Etat à Gardanne est passé de 10,7 M€ en 2005 à 10,9 M€ en 2007, le montant de la dotation globale de fonctionnement s'élevant cette dernière année à 6,27 M€, et celui de la dotation de solidarité urbaine (DSU) à 0,39 M€. Selon le fichier DGF 2005 de la direction générale des collectivités locales, avec une dotation globale de fonctionnement (DGF) de 309,20 € par habitant, la commune de Gardanne figure parmi les dix communes de 10 000 à 20 000 habitants de la région Provence-Alpes-Côte-D'azur, ayant une DGF par habitant la plus élevée.

Les concours financiers de l'Etat représentaient en 2007, 28,23 % des recettes réelles de fonctionnement, en très légère baisse de 0,61 point par rapport à l'année 2005, et 33,01 % des dépenses réelles de fonctionnement (baisse de 2,08 points par rapport à 2005).

Pour optimiser les concours financiers de l'Etat, la ville a passé un contrat avec un consultant privé et utilise un logiciel fiscal. La ville souligne les difficultés nouvelles rencontrées auprès des services du Trésor public pour suivre l'évolution de sa ressource fiscale.

Concernant la DGE, la ville considère qu'il s'agit d'un concours nécessaire dont l'effet est atténué par l'imperfection des critères d'éligibilité de certaines dépenses et par les délais de versement.

Quant au FCTVA, peu de difficultés sont rencontrées pour la prise en compte des dépenses éligibles. Le FCTVA représente environ 10 % des recettes d'investissement.

La collectivité déclare avoir mis en place une politique qui s'appuie sur le remboursement anticipé de la dette et sur une gestion de la trésorerie.

S'agissant de sa marge de manœuvre, la collectivité estime à environ 30 % des recettes de fonctionnement l'ensemble des concours financiers de l'Etat.

Par ailleurs, la collectivité se plaint que, d'une part, les compensations d'exonérations ne suivent pas exactement l'évolution physique des bases fiscales et donc rendent les collectivités plus dépendantes de l'Etat, d'autre part, que la péréquation des concours ne prenne pas suffisamment en compte la caractéristique de chaque commune. Enfin, à la question portant sur l'évolution du système des dotations, la collectivité considère que l'Etat change la donne au détriment des communes, par exemple la suppression de la part salaire dans la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

La collectivité suggère de ne pas seulement prendre en compte, dans le calcul des dotations, des indicateurs physiques tels que le kilométrage et la superficie, et d'instituer entre l'Etat et la commune un pacte financier de stabilité.

La connaissance des règles d'attribution des concours ne semble pas soulever de difficultés, la ville faisant appel à l'expertise délivrée par un cabinet conseil.

Enfin, un personnel du grade d'attaché d'administration territoriale s'est vu confier la gestion des concours de l'Etat. Cette responsabilité qui représente environ 10 % de son temps de travail.

Bertrand SCHWERER

- Annexe 1 -

Tableau de l'autofinancement

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Contributions directes | 20 018 360 | 20 555 580 | 21 209 142 | 21 382 810 | 21 950 229 |
| Autres impôts et taxes | 1 378 192 | 1 255 708 | 1 385 060 | 1 158 927 | 1 366 898 |
| DGF | 2 995 086 | 6 001 691 | 6 091 529 | 6 186 950 | 6 272 459 |
| Autres dotations, subv. et participations | 8 047 572 | 5 838 623 | 6 114 594 | 5 091 560 | 5 132 078 |
| Produits des services et du domaine | 1 074 032 | 1 683 343 | 1 507 204 | 1 710 296 | 1 867 739 |
| Autres recettes | 156 248 | 192 287 | 209 871 | 174 611 | 200 317 |
| Produits de gestion | 33 669 490 | 35 527 232 | 36 517 401 | 35 705 154 | 36 789 719 |
| Charges de personnel | 14 839 633 | 16 104 408 | 16 872 418 | 17 958 762 | 18 396 710 |
| Charges à caractère général | 7 626 562 | 8 348 904 | 8 713 116 | 9 067 829 | 9 743 059 |
| Subventions | 1 913 203 | 2 171 859 | 2 096 087 | 2 478 178 | 2 511 383 |
| Autres charges | 1 857 819 | 1 770 194 | 1 647 118 | 1 712 870 | 1 642 953 |
| Charges de gestion | 26 237 218 | 28 395 366 | 29 328 739 | 31 217 639 | 32 294 105 |
| Excédent brut de fonctionnement | 7 432 272 | 7 131 866 | 7 188 662 | 4 487 516 | 4 495 615 |
| Transferts de charges | | | | | |
| Produits financiers | 1 610 | 1 610 | 1 610 | 1 958 | 1 610 |
| Charges financières | | 571 | 107 572 | | |
| Intérêts des emprunts | 640 452 | 559 167 | 476 150 | 292 679 | 286 992 |
| Produits exceptionnels | 267 721 | 356 912 | 85 853 | 371 173 | 1 446 538 |
| Charges exceptionnelles | 96 297 | 664 687 | 87 452 | 141 729 | 1 438 232 |
| Dotations aux Amortissements et aux Provisions | 884 958 | 744 869 | 672 905 | 904 237 | 777 514 |
| Reprises sur Amortissements et Provisions | 13 306 | 72 408 | 39 017 | 210 401 | 54 818 |
| Résultat de fonctionnement | 6 093 202 | 5 593 503 | 5 971 064 | 3 732 403 | 3 495 844 |
| Capacité d'autofinancement brute | 6 964 854 | 6 265 964 | 6 604 952 | 4 426 239 | 4 218 539 |
| Amortissement. du capital de la dette | 1 278 429 | 1 264 571 | 2 766 399 | 720 320 | 739 682 |
| Capacité d'autofinancement disponible | 5 686 425 | 5 001 393 | 3 838 553 | 3 705 919 | 3 478 858 |