



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION

DE LA COMMUNE D'ISTRES

A compter de l'exercice 2007

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune d'Istres à compter de l'année 2007. Par lettres en date des 17 et 22 avril 2015, le président de la chambre a informé M. François Bernardini, maire de la commune, et Mme Nicole Joulia, ancien ordonnateur, de l'ouverture du contrôle. Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 4 février 2016 avec M. François Bernardini et avec Mme Nicole Joulia.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre a, les 24 et 25 mars 2016, arrêté ses observations provisoires.

Celles-ci ont été transmises par courriers du 20 juillet 2016, dans leur intégralité à M. François Bernardini et pour les parties qui les concernaient à Mme Nicole Joulia ainsi qu'aux tiers mis en cause.

M. François Bernardini a répondu à la chambre par courrier enregistré au greffe le 20 octobre 2016. Il a également fait parvenir à la juridiction un courrier en date du 30 janvier 2017 portant sur la mise à jour d'éléments financiers. Mme Nicole Joulia, ancien ordonnateur, n'a pas répondu. Concernant les tiers mis en cause, 33 réponses ont été reçues à la chambre.

Après avoir entendu les rapporteurs, la chambre a, les 9 et 10 mars 2017, arrêté les observations définitives ci-après.

Ce rapport d'observations définitives a été communiqué par lettre du 22 juin 2017 à M. François Bernardini, ordonnateur en fonctions ainsi qu'à sa prédécesseure pour les passages qui la concernent.

M. François Bernardini et M. Nicole Joulia ont fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant leur seule responsabilité, sont jointes à ce rapport.

Ce rapport, accompagné des réponses jointes sera consultable sur le site des juridictions financières (www.ccomptes.fr) après sa présentation à l'assemblée délibérante.

SOMMAIRE

1	PRESENTATION ET ORGANISATION	10
1.1	PRESENTATION DE LA COMMUNE D'ISTRES ET PROJET DE TERRITOIRE.....	10
1.2	UN FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL TENDU	11
1.2.1	<i>Une absence de consensus concernant le fonctionnement institutionnel de la commune, source de contentieux</i>	12
1.2.2	<i>Des irrégularités dans la prise en charge de la protection fonctionnelle du maire</i>	14
1.2.3	<i>L'absence d'approbation des comptes rendus des séances précédentes dans les délais impartis</i>	16
1.3	DES CONSEILLERS MUNICIPAUX POTENTIELLEMENT INTERESSES	16
1.4	ORGANISATION DES SERVICES MUNICIPAUX	18
2	FIABILITE DES COMPTES.....	19
2.1	LES RATTACHEMENTS DE FIN DE GESTION	20
2.2	LA COMPTABILISATION DES PROVISIONS.....	21
2.3	LE SUIVI PATRIMONIAL	21
3	SITUATION FINANCIERE	22
3.1	LES RAPPORTS SUR LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES.....	23
3.2	LE PLAN DE REDRESSEMENT 2007-2011	24
3.3	L'EVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE DEPUIS SA SORTIE DU PLAN DE REDRESSEMENT	26
3.3.1	<i>Les ressources de la collectivité</i>	26
3.3.2	<i>Les charges de gestion courante</i>	30
3.3.3	<i>L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement</i>	31
3.3.4	<i>La programmation et le financement des investissements</i>	32
3.3.5	<i>La dette garantie</i>	38
3.3.6	<i>La trésorerie</i>	39
3.3.7	<i>Les relations irrégulières ou peu transparentes entre le budget principal et les budgets annexes de la collectivité</i>	42
4	DEPENSES DE PERSONNEL	45
4.1	DES EFFECTIFS ET UNE MASSE SALARIALE EN HAUSSE CONTINUE.....	45
4.1.1	<i>L'évolution des effectifs</i>	45
4.1.2	<i>Un recours irrégulier à des recrutements de non-titulaires sur des emplois permanents</i>	49
4.1.3	<i>Les déterminants de l'évolution de la masse salariale</i>	52
4.2	DES PRATIQUES DE GESTION DU PERSONNEL PARTICULIEREMENT GENEREUSES SINON IRREGULIERES QUI FAVORISENT L'INERTIE DE LA MASSE SALARIALE	54
4.2.1	<i>L'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT)</i>	54
4.2.2	<i>Le suivi et le contrôle du temps de travail</i>	58
4.2.3	<i>Les heures supplémentaires</i>	61
4.2.4	<i>Les astreintes</i>	64
4.2.5	<i>L'attribution de la nouvelle bonification indiciaire</i>	67
4.2.6	<i>Le régime indemnitaire (hors IHTS, indemnités d'astreinte et NBI)</i>	69
4.2.7	<i>Le traitement de l'absentéisme</i>	71
4.2.8	<i>La situation des collaborateurs de cabinet</i>	74
4.2.9	<i>Les cumuls d'activité</i>	75
4.2.10	<i>Les autorisations d'absence accordées à un candidat à une fonction publique élective</i>	80
5	EXAMEN DE CERTAINES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT COURANT ..	84
5.1	LES PRESTATIONS DE LOCATION.....	84
5.1.1	<i>Les marchés de location longue durée de véhicules</i>	84
5.1.2	<i>Les marchés de location de luminaires à LED</i>	86
5.2	LES DEPENSES LIEES AUX MANIFESTATIONS ET FESTIVITES ORGANISEES PAR LA COMMUNE.....	88

6	LE SOUTIEN AU SECTEUR ASSOCIATIF	91
6.1	PRESENTATION GENERALE.....	91
6.2	LE TRAITEMENT DES DEMANDES DE SUBVENTIONS	92
6.2.1	<i>Une procédure d’instruction incomplète</i>	<i>93</i>
6.2.2	<i>Un cadre contractuel confus</i>	<i>95</i>
6.3	UN SOUTIEN MUNICIPAL TRES GENEREUX AU RISQUE D’ETRE IRREGULIER	97
6.3.1	<i>La mise à disposition de locaux et d’équipement sportifs</i>	<i>97</i>
6.3.2	<i>Les autres prestations de service à titre gratuit au bénéfice des associations.....</i>	<i>97</i>
6.3.3	<i>Les mises à disposition de personnel.....</i>	<i>97</i>
7	COMMANDE PUBLIQUE	101
7.1	L’EXAMEN DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES	102
7.1.1	<i>Des critères de jugement des offres manipulés</i>	<i>103</i>
7.1.2	<i>Un délai de présentation des offres accordé aux candidats insuffisant</i>	<i>109</i>
7.1.3	<i>Des résultats de « négociations » contestables.....</i>	<i>112</i>
7.1.4	<i>Des situations de conflits d’intérêts</i>	<i>116</i>
7.2	L’EXECUTION DES MARCHES	132
7.2.1	<i>Des forfaits définitifs de maîtrise d’œuvre non conformes à la réglementation.....</i>	<i>132</i>
7.2.2	<i>Des contraintes techniques sous-estimées.....</i>	<i>135</i>
8	PROJETS DE DEVELOPPEMENT COMMERCIAL EN CENTRE-VILLE.....	138
8.1	L’OPERATION « FORUM DES CARMES »	138
8.1.1	<i>Les versions successives du projet</i>	<i>140</i>
8.1.2	<i>L’économie globale du projet</i>	<i>143</i>
8.1.3	<i>Les conséquences de l’opération sur l’équilibre du budget annexe des « parkings souterrains ».....</i>	<i>145</i>
8.2	LES TRANSACTIONS RELATIVES AUX FONDS DE COMMERCE.....	148
	ANNEXE I : CREDITS D’INVESTISSEMENTS DELEGUES	150
	ANNEXE II : ANAFI - FIABILITE DES COMPTES	151
	ANNEXE III : ETAT DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME.....	154
	ANNEXE IV : EVOLUTION DES EFFECTIFS REMUNERES DE LA COMMUNE DE 2011 A 2014.....	156
	ANNEXE V : HEURES SUPPLEMENTAIRES - DETAIL PAR AGENT EN SITUATION DE DEPASSEMENT	158
	ANNEXE VI : REGIME INDEMNITAIRE - REFERENCES DES DELIBERATIONS EN VIGUEUR	159
	ANNEXE VII : DETAIL DES CHARGES A CARACTERE GENERAL.....	160
	ANNEXE VIII : MANIFESTIONS ET FESTIVITES – BENEFICIAIRES DE BILLETS GRATUITS.....	161
	ANNEXE IX : DOSSIERS DE MARCHES DEMANDES PAR LA CHAMBRE POUR CONSULTATION	162
	ANNEXE X : EXTRAITS DES RAPPORTS DE MISSIONS GEOTECHNIQUES – RAPPEL DE LA REGLEMENTATION.....	163

SYNTHÈSE

La commune d'Istres (44 166 habitants au 1^{er} janvier 2016) était membre du syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence (SANOP), jusqu'au 31 décembre 2015.

La perspective de la création de la métropole Aix-Marseille-Provence, substituée au SANOP depuis le 1^{er} janvier 2016, a fait évoluer significativement, sur la fin de la période contrôlée, la répartition des compétences entre la commune et le SANOP. Ce dernier lui a notamment restitué les compétences, en particulier en investissement, qui n'entraient pas dans le champ métropolitain. La perspective métropolitaine a également conduit à une modification du pacte fiscal et financier liant la commune à la métropole.

S'agissant de la gouvernance de la commune, depuis le début de la nouvelle mandature, plusieurs recours contentieux sont venus illustrer une absence de consensus concernant le fonctionnement institutionnel de la collectivité. La chambre a également relevé un défaut de consultation du conseil municipal pour la prise en charge de la protection fonctionnelle du maire dans des procédures en diffamation. Le contrôle a enfin révélé que dans plusieurs dossiers, des conseillers municipaux potentiellement intéressés avaient pris part au vote de délibérations.

S'agissant de sa situation financière, Istres n'a pas su capitaliser l'effort réalisé dans le cadre du plan de redressement 2007-2011, qui lui avait pourtant permis d'améliorer significativement son autofinancement. Les finances de la commune restaient fragiles fin 2015, alors même qu'elle a bénéficié entre 2010 et 2015 de transferts massifs de recettes de fiscalité de la part du SANOP. Ils atteignent 32,6 M€ dont 18,3 M€ au titre d'abondements supplémentaires déconnectés des transferts de compétences.

L'ordonnateur affiche sa volonté de limiter la dette et de réduire la pression fiscale, mais n'a pas fixé une trajectoire de maîtrise des dépenses de fonctionnement (charges à caractère général et dépenses de personnel). En outre, il a engagé un programme d'investissements qui apparaît beaucoup trop ambitieux et dont la soutenabilité s'avère hypothétique.

La chambre souligne en outre le manque de sincérité des budgets votés par la commune, notamment en ce qui concerne les subventions d'investissement, dès lors que le montant inscrit en recettes correspond à l'intégralité du produit à percevoir sur plusieurs exercices tandis que les dépenses ne sont inscrites que pour leur montant annuel. Pour pallier le besoin de financement et les tensions de trésorerie qui se font inévitablement jour, la commune n'a ensuite d'autres choix que d'adopter des décisions modificatives successives, aboutissant *in fine* à une augmentation de l'endettement (+ 6,5 M€ d'emprunts en 2015 non prévus au budget primitif).

La juridiction invite en conséquence la collectivité à améliorer ses anticipations budgétaires et à prioriser ses dépenses au regard de ses ressources effectives. Elle recommande dans cette optique l'élaboration d'un véritable programme pluriannuel d'investissement (PPI), phasé en dépenses et en recettes, pour la durée de la mandature et décliné dans une comptabilité en autorisations de programmes et crédits de paiement fiable, s'appuyant sur un règlement financier partagé.

Cette modification des pratiques apparaît indispensable car la commune ne pourra plus, dans le cadre de la métropole, compter sur des reversements de fiscalité aussi salvateurs que ceux qu'elle obtenait de la part de l'ex-SANOP.

A cet égard, les charges de personnel souffrent d'une inertie du fait de la progression continue des effectifs, qu'accroissent de nombreuses pratiques complaisantes et irrégulières. Sur ce dernier point, le contrôle de la chambre a notamment mis en lumière :

- l'absence d'un certain nombre de formalités substantielles relatives à la définition du temps de travail des agents municipaux (jours de congés non justifiés), qui est au demeurant inférieur à la durée légale,

- la mise en œuvre, trop souvent irrégulière ou très partielle, de la réglementation en vigueur concernant le recrutement d'agents non titulaires, le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires, des indemnités d'astreinte et de la nouvelle bonification indiciaire,

- des détournements de procédures ou de dispositifs (contrats d'insertion),

- l'absence de volonté au plus haut niveau de sanctionner les manquements aux quelques règles et outils que la commune a choisis de mettre en place et qui, de fait, restent inopérants (suivi du temps de travail) et la prise en compte insuffisante, dans la gestion du personnel et le pilotage de la masse salariale, de l'analyse de la direction des ressources humaines (caractère non bloquant des enveloppes de crédit) ;

- la propension de l'ordonnateur à utiliser tous les leviers possibles pour contourner la réglementation ou pour produire des actes irréguliers, afin d'attribuer des avantages salariaux abusifs à certains agents.

Ces pratiques rendent illusoire toute perspective d'amélioration de la maîtrise des charges salariales et appellent une modification radicale de la gestion du personnel qui relève de la responsabilité partagée de l'ordonnateur et du conseil municipal et qui doit commencer par le respect de la lettre et l'esprit de la réglementation en vigueur, dans un esprit d'économie de moyens et de plus grande équité. Il en résulte également une incohérence majeure et persistante, entre l'objectif revendiqué par la commune d'offrir un haut niveau de service à l'usager contribuable et le constat de pratiques internes laxistes.

En outre, le traitement privilégié de quelques agents, dont la valeur ajoutée pour la collectivité apparaît parfois discutable et qui a été rendu possible, en partie, par l'augmentation importante des emplois précaires, paraît en contradiction avec les motivations sociales affichées par la collectivité.

La politique de recours systématique aux emplois précaires faiblement qualifiés, motivée par la volonté de la collectivité de bénéficier de leur faible coût, suscite par ailleurs l'affaiblissement en compétences de certains services clés, qui les accueillent dans des proportions élevées alors qu'au contraire, ils ont besoin de profils expérimentés et/ou directement opérationnels¹.

Du fait de leur poids croissant et de leur dynamisme, les autres dépenses de fonctionnement offrent également des marges d'économie à la commune, à condition que cette dernière se donne des objectifs et mette en place des mesures concrètes pour les atteindre notamment dans les secteurs les plus dépensiers (parc automobile, secteur événementiel notamment).

Le soutien au secteur associatif, qui représente 7 % du budget de fonctionnement de la commune, constitue également une dépense importante, aussi bien en termes de subventions de fonctionnement que de mise à disposition de personnel communal.

¹ Voir rapport DRH – Etude des départs en retraite.

Pourtant cette politique ne fait l'objet d'aucun pilotage par un service clairement identifié et chargé d'assurer de manière « critique » l'instruction des demandes de subvention (analyse des comptes, contrôle de l'utilisation des deniers publics, alerte sur les dysfonctionnements éventuels). La chambre appelle également l'attention de l'ordonnateur sur le respect des règles de mise à disposition gratuites de locaux (délibération nécessaire du conseil municipal sous réserve de satisfaire l'intérêt général) et de personnel.

S'agissant de la commande publique, la direction de la commande publique connaît une activité soutenue et s'emploie, au plan formel, à fonctionner avec des outils répondant peu ou prou aux exigences réglementaires. L'évaluation des besoins de certains secteurs d'activités appelle toutefois des améliorations significatives (communication).

En ce qui concerne les procédures de passation, la chambre s'est plus particulièrement intéressée aux marchés à fort enjeu financier, notamment les marchés de location longue durée de véhicules, ainsi qu'aux opérations de travaux et missions de services liées (assistance à maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre et autres missions obligatoires).

Elle observe qu'au-delà d'un formalisme apparent, des irrégularités de nature à porter atteinte aux principes de libre accès à la commande publique et d'égalité de traitement des candidats ont été commises.

En ce qui concerne l'exécution des marchés, le contrôle de la juridiction a révélé des irrégularités dans la mise en œuvre des marchés de maîtrise d'œuvre (calcul des forfaits de rémunération) ainsi que des dérives importantes du coût des opérations d'investissement du fait d'une appréciation défailante des contraintes techniques des projets et de modifications significatives de programme par le maître d'ouvrage, entraînant des dépenses supplémentaires anormalement élevées.

Enfin, dans le cadre de sa politique de valorisation et de dynamisation de son territoire, la commune a engagé plusieurs projets à vocation commerciale en centre-ville (Forum des Carmes, instauration d'un périmètre de préemption des commerces, recrutement d'un manager de centre-ville) et en périphérie (zones du Tubé ou des Cognets) pour répondre aux besoins de la clientèle locale.

La prise de risque liée à l'opération du « Forum des Carmes » était et reste importante pour la commune, du fait de l'allongement des délais de réalisation du projet, dans un contexte économique plus difficile compte tenu de l'exacerbation de la concurrence entre zones commerciales (Village de marques à Miramas, ZI Tubé), conduisant à une probable saturation de l'offre. L'issue du projet reste incertaine à ce jour et s'éloignait, dans sa dernière version, de l'objectif initial de redynamisation commerciale du centre-ville, puisque la part des logements y est devenue largement majoritaire.

Cette situation ne doit pas conduire la ville à accepter des conditions de financement trop défavorables pour les finances communales (portage financier à la place du promoteur) au moment même où elle peine à financer son programme d'investissements manifestement trop ambitieux.

Le bilan des opérations d'acquisitions/cessions de fonds de commerce menées en complémentarité avec d'autres leviers (FISAC, recrutement d'un manager de centre-ville, aménagement urbain...), reste mitigé et encore éloigné à ce stade de l'objectif qui lui a été assigné.

Outre les limites et difficultés auxquelles se heurte la commune dans la réorientation de l'activité commerciale sur un périmètre aussi étendu, cette action exige de la part de la ville un portage financier significatif, systématique et risqué. Ses moyens, par ailleurs déjà très sollicités, ne lui permettent pas de servir ses ambitions, *a fortiori* en l'absence de cofinancement.

Sur la base des premières transactions, la chambre recommande à la collectivité de porter une attention particulière à la viabilité et à la soutenabilité des opérations qu'elle porte. Elle souligne la nécessité que la commune actualise sa réflexion sur l'attractivité réelle du centre-ville au regard des résultats obtenus.

Elle observe enfin qu'en l'absence d'une réflexion plus globale et cohérente de la commune sur l'habitat ancien du centre-ville, les opérations de redynamisation commerciale peuvent s'avérer vaines.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. Mettre en œuvre la procédure de prise en charge de la protection fonctionnelle des élus dans le respect des règles légales et jurisprudentielles applicables.

Recommandation n° 2. Assurer la sécurité juridique des délibérations du conseil municipal en faisant en sorte qu'aucun conseiller municipal potentiellement intéressé ne prenne part au débat et au vote.

Recommandation n° 3. Soumettre chaque année au conseil municipal un rapport sur les orientations budgétaires conforme aux nouvelles dispositions de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 4. Présenter au conseil municipal un plan pluriannuel d'investissement (PPI) pour la durée de la mandature, s'appuyant sur une stratégie d'endettement et permettant de s'assurer de la soutenabilité des projets d'équipements au regard des ressources de la commune.

Recommandation n° 5. Elaborer un règlement financier et le soumettre à l'approbation du conseil municipal.

Recommandation n° 6. En liaison avec le plan pluriannuel d'investissement, mettre en œuvre un suivi des AP/CP fiable et partagé et s'assurer de la sincérité des inscriptions budgétaires notamment en recettes.

Recommandation n° 7. S'assurer du respect du principe d'équilibre financier des budgets annexes des services publics à caractère industriel et commercial conformément aux dispositions des articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 8. Renforcer les moyens alloués à la fonction budgétaire pour améliorer l'analyse de la soutenabilité budgétaire (annuelle et pluriannuelle) des projets de la commune.

Recommandation n° 9. Redéfinir les objectifs des services municipaux en cohérence avec une trajectoire maîtrisée des effectifs et de la masse salariale respectant la réglementation (recrutements, rémunérations).

Recommandation n° 10. Revoir la durée annuelle de travail des agents municipaux afin de la rendre conforme aux règles que la commune s'est fixées puis, le plus rapidement possible, à la réglementation en vigueur.

Recommandation n° 11. Adopter un règlement définissant des cycles de travail rationalisés par nature de missions et les régimes horaires correspondants pour l'ensemble des agents de la collectivité quel que soient leur grade et leur localisation.

Recommandation n° 12. Mettre en place un contrôle automatisé du temps de travail généralisé à tous les agents et services communaux en substitution à tout autre dispositif antérieur notamment déclaratif.

Recommandation n° 13. Mettre fin aux contrats de non-titulaires conclus irrégulièrement sur la base de l'article 3-1 de la loi du 26 janvier 1984 relatif au remplacement temporaire d'agents.

Recommandation n° 14. Mettre fin au paiement des accessoires de rémunération (IHTS, astreintes, NBI) non justifiés par le service fait ou la nature des fonctions exercées.

Recommandation n° 15. Redéfinir les principes de modulation du régime indemnitaire en utilisant les marges budgétaires dégagées par les économies réalisées grâce à la stricte application de la réglementation sur les IHTS, les astreintes et la NBI.

Recommandation n° 16. Responsabiliser l'encadrement sur le suivi et l'optimisation des dépenses de personnel en mettant en place un contrôle effectif et objectif du temps de travail et en respectant les plafonds de crédits qui leur sont applicables.

Recommandation n° 17. Développer le pilotage de la masse salariale en s'appuyant sur les outils de suivi de ses différentes composantes et d'alerte dont dispose la direction des ressources humaines.

Recommandation n° 18. Soumettre pour approbation au conseil municipal le projet de règlement relatif à l'utilisation des véhicules de service afin qu'il acquière force réglementaire et mettre en œuvre un dispositif de redevance pour remisage à domicile.

Recommandation n° 19. Ajuster la programmation des manifestations et festivités et la politique d'exonération tarifaire, en visant une amélioration de l'équilibre économique du secteur événementiel sur la base d'une optimisation des taux de couverture des dépenses par les recettes.

Recommandation n° 20. Mettre en place un pilotage global du soutien aux associations (procédure d'instruction, suivi et contrôle de l'emploi des fonds publics).

Recommandation n° 21. Respecter les dispositions du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition de personnels applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs territoriaux.

Rappel méthodologique

Les rapports d'observations portant sur la gestion des collectivités locales, examinés et délibérés collégalement par les chambres régionales des comptes, relèvent de la mission générale qui leur est assignée de s'assurer du bon emploi de l'argent public et d'en informer les citoyens, conformément à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ².

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières, « *l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations.* »

Le recueil des normes professionnelles de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes³ précise, pour ce qui concerne cette mission, que :

« *Le contrôle d'une entité ou d'une activité consiste à examiner de manière indépendante, objective et documentée :*

- *La régularité de leur gestion, c'est-à-dire la conformité de celle-ci aux règles de droit et, notamment, l'absence d'atteinte à la probité ;*
- *La performance de leur gestion, c'est-à-dire la conformité de celle-ci aux principes d'efficacité, d'efficience et d'économie ».*

C'est conformément à ces principes fondamentaux que les observations qui suivent ont été documentées et formulées.

A cet égard, la chambre tient à apporter les précisions méthodologiques suivantes.

Les axes définis par le plan de contrôle élaboré conformément aux normes professionnelles et validé préalablement au démarrage de l'instruction, se sont inscrits essentiellement dans une démarche d'analyse des risques juridiques et financiers qui peuvent potentiellement avoir des conséquences pour le contribuable citoyen. Toute décision, tout acte de l'ordonnateur ou de l'assemblée délibérante concernant les domaines d'activités examinés et ayant ou pouvant avoir un impact financier ont ainsi pu être pris en compte dans les analyses de la chambre.

Dans chacun des domaines intéressant la gestion de la collectivité qui ont été abordés, le contrôle de la chambre a consisté à établir les faits et les pratiques à partir de documents publics ou d'archives consultés. Les multiples échanges écrits et oraux ayant eu lieu pendant l'instruction avec les responsables concernés ont permis de confirmer ou de compléter ces constats. La chambre s'est également appuyée en tant que de besoin, sur des échanges d'informations avec les autres services de l'Etat.

Les faits établis ont été mis en perspective avec la réglementation ou les règles de bonne gestion, afin de relever d'éventuels manquements et d'indiquer les pistes d'améliorations pour parvenir à une gestion plus régulière et économe des deniers publics, sans jamais statuer en opportunité.

Compte tenu du volume des opérations de la collectivité, l'examen de gestion s'est nécessairement limité à un échantillon de dossiers. Ainsi, pour la commande publique, le choix a été de focaliser les analyses détaillées sur les dossiers pour lesquels les enjeux financiers étaient les plus significatifs : marchés de maîtrise d'œuvre, de travaux, de location longue durée. Cet échantillon est largement illustratif du type de marché examiné.

² Article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.* »

³ Arrêté 14-882 du 14 décembre 2014 portant normes professionnelles de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes.

Les observations de la chambre ne peuvent porter que sur la période sous contrôle, ne serait-ce que parce qu'elles sont appuyées sur des pièces ou des faits établis afférents à ladite période. La juridiction, qui s'en tient aux faits et au droit, ne peut donc modifier ses observations provisoires que sur la base des pièces produites en réponse par l'ordonnateur ou les tiers mis en cause dans le cadre de la procédure contradictoire. Aussi lorsque l'ordonnateur n'a pas produit, à l'appui de ses réponses aux observations provisoires de la chambre, de pièce justificative susceptible de les remettre en question, la chambre les a maintenues. La juridiction a également considéré que le silence des personnes physiques ou morales mises en cause, admises à la contradiction, qui n'ont pas répondu dans le délai imparti, valait acceptation de ses observations.

Enfin, si le présent rapport d'observations définitives mentionne des considérations d'opportunité formulées par l'ordonnateur, celles-ci relèvent de sa responsabilité et non de celle de la juridiction. Sur plusieurs points, le rapport prend acte des engagements de progrès du maire, qui relèvent cependant pour l'essentiel d'intentions que la chambre ne peut également citer que sous la seule responsabilité de l'intéressé. La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRE ») a inséré dans le code des juridictions financières des dispositions visant à renforcer le suivi⁴ des observations et recommandations des chambres régionales des comptes afin d'évaluer les effets de leurs contrôles. Ces mesures offriront l'occasion à l'ordonnateur d'établir, dans le délai d'un an à compter de la présentation au conseil municipal du rapport d'observations définitives, un bilan de la mise en œuvre des observations et recommandations formulées par la juridiction.

⁴ L'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « I.- Dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'exécutif de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes (...) ».

1 PRESENTATION ET ORGANISATION

1.1 Présentation de la commune d'Istres et projet de territoire

Istres (44 166 habitants⁵) bénéficie d'une situation centrale dans le département des Bouches du Rhône, encadrée par les étangs de Berre et de l'Olivier, en bordure de la plaine de Crau, à proximité des plages, des Alpilles et de la Camargue. La ville comprend également le quartier d'Entressen, situé à 10 km au nord du centre-ville, qui abrite environ 5 000 habitants.

La commune a été classée station de tourisme par décret du 23 octobre 2014⁶ et dispose d'un office du tourisme classé en 1^{ère} catégorie⁷.

Elle était membre du syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence (SANOP) jusqu'au 31 décembre 2015 et a intégré la métropole Aix-Marseille-Provence, substituée au syndicat depuis le 1^{er} janvier 2016.

Dotée d'une centaine d'équipements sportifs et disposant de plusieurs équipements intercommunaux, d'un tissu associatif qui bénéficie de la mise à disposition de moyens et d'employés municipaux, animée tout au long de l'année par de nombreux événements culturels et festifs, la ville revendique une vie culturelle et sportive intense.

Durant la mandature 2008-2014, le maire a porté le projet urbain « Grand Istres », constituant sa vision d'avenir pour la commune. La réalisation d'importants équipements a été initiée ou poursuivie à ce titre et financée soit :

- Par le SAN en maîtrise d'ouvrage directe, comme le développement du quartier de Sainte-Catherine, avec la construction du nouvel hôtel de ville inauguré en décembre 2013 et l'aménagement des abords (28,5 M€⁸ pour une enveloppe prévisionnelle de 17,9 M€) ;
- Par le SAN *via* des conventions de mandat confiées à l'EPADOP⁹, comme le projet initial du complexe sportif et de conférence ZAC de Trigance (enveloppe prévisionnelle globale 13,2 M€ en 2009¹⁰) ou le complexe sportif et de conférences René Davini (6,5 M€) ;
- Par la ville, comme la rénovation de l'office du tourisme (0,143 M€), le réaménagement du parc des Salles (3,4 M€¹¹), plusieurs équipements à Entressen dont le complexe nautique (2,7 M€), la vidéo protection (3,2 M€), la construction de deux parkings « Arnavaux » (1,6 M€) et « Forum des Carmes » (13 M€¹²).

⁵ Source INSEE : population légale 2013, en vigueur au 1^{er} janvier 2016. Pour mémoire, la population légale 2007 était de 43 680 habitants.

⁶ Le classement est prononcé pour 12 ans. Il offre certains avantages dès la prise d'effet du décret comme, notamment, la majoration des indemnités des maires et adjoints, le surclassement démographique de la commune... (voir la circulaire interministérielle du 3 décembre 2009 relative aux communes touristiques et aux stations classées mentionnées dans le code du tourisme).

⁷ Sous la forme juridique d'un EPIC Tourisme depuis le 1^{er} janvier 2006.

⁸ Source : délibérations AP/CP SAN ouest Provence. Il s'agit du montant de l'opération globale (bâtiment + esplanade).

⁹ EPADOP : établissement public d'aménagement et de développement Ouest Provence.

¹⁰ Le programme a été abandonné par le SAN (délibération du 28 mars 2013) puis relancé par la commune en 2015.

¹¹ Montant de l'estimation des travaux retenue pour établir le forfait définitif du maître d'œuvre. Selon le maire, le coût final de réalisation de l'opération s'élèverait à 2,4 M€.

¹² Il s'agit du montant global de l'opération (voir § 8).

Le maire a encore de nombreux projets pour sa mandature portant sur l'emploi (pôle aéronautique¹³), le lancement d'opérations de logement dans tous les quartiers de la ville, mais également la mise en place d'une navette maritime reliant Marignane et ses entreprises, la création d'un golf de 18 trous à Rassuen sur un ancien site pollué ou encore un projet de parc de loisir consacré à l'aéronautique ...

Par ailleurs, le développement de l'offre de logements constitue un point important du plan d'occupation des sol (POS) révisé valant plan local d'urbanisme (PLU) de la ville d'Istres (+ 8 000 logements pour 17 000 actuellement), en cohérence avec les orientations du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Ouest Etang de Berre¹⁴. Toutefois, la chambre constate que seulement 44 % de l'objectif initial de production globale de logements du Programme Local de l'Habitat 2009-2014, porté par le syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence (SANOP), a été atteint et que ce taux s'est établi à 27 % sur le territoire de la commune d'Istres¹⁵.

A cet égard, les données fournies par l'INSEE montrent un très net ralentissement de la variation annuelle moyenne de la population istréenne, avec un solde des entrées sorties qui est devenu négatif sur la période 2007-2012.

POP T2M - Indicateurs démographiques - Commune d'Istres (13047)

	1968 à 1975	1975 à 1982	1982 à 1990	1990 à 1999	1999 à 2007	2007 à 2012
Variation annuelle moyenne de la population en %	+4,4	+6,7	+2,6	+1,2	+1,2	+0,1
due au solde naturel en %	+1,2	+1,5	+1,0	+0,9	+0,7	+0,6
due au solde apparent des entrées sorties en %	+3,3	+5,1	+1,6	+0,3	+0,4	-0,5

Les données proposées sont établies à périmètre géographique identique (en vigueur au 01/01/2014).

Sources : Insee, RP1968 à 1999 dénombremments, RP2007 et RP2012 exploitations principales - État civil.

1.2 Un fonctionnement institutionnel tendu

A titre liminaire, la chambre rappelle à l'ordonnateur qui, en réponse à ses observations provisoires, a contesté sa légitimité à émettre des observations dans ce domaine, que celles-ci relèvent bien, conformément aux dispositions de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières, de l'analyse de la régularité des actes de gestion (étendue des délégations données au maire) et de l'économie des moyens mis en œuvre (les contentieux concernant le seul fonctionnement du conseil municipal générant des coûts).

Dans ce cadre la chambre observe, d'une part, que plusieurs recours contentieux illustrent l'absence de consensus concernant des délibérations du conseil municipal organisant le fonctionnement institutionnel de la commune pour la mandature et, d'autre part, que le conseil municipal n'a pas été consulté sur la prise en charge de la protection fonctionnelle du maire dans des procédures en diffamation.

¹³ Lié au rachat en 2013 par le SAN d'un site industriel appartenant à la société Dassault Aviation, en vue du développement d'espaces économiques dans le domaine aéronautique (pôle Pégase) pour 11 M€. Par délibération du 10 février 2015, le SAN a créé avec la commune d'Istres une société publique locale (SPL) – Pôle Aéronautique capitalisée à hauteur de 2 M€.

¹⁴Le SCoT Ouest Etang de Berre regroupe deux intercommunalités, le pays de Martigues et Ouest Provence (9 communes).

¹⁵ Source Bilan PLH 2014.

1.2.1 Une absence de consensus concernant le fonctionnement institutionnel de la commune, source de contentieux

La chambre constate que des délégations très larges ont été successivement¹⁶ accordées par le conseil municipal au maire, au titre de l'article L. 2122-22 code général des collectivités territoriales (CGCT).

Le plafond annuel d'engagement accordé au maire pour la mobilisation d'emprunts (3°), initialement fixé à 4 M€ en 2008, a ainsi été remonté à 8 M€ en décembre 2011 puis à 15 M€ en mars 2012. Cette évolution a fort opportunément suivi celle des montants annuels empruntés par la ville, rendant de fait inopérant tout contrôle du conseil municipal en amont. En outre l'assemblée délibérante n'a jamais été sollicité pour s'exprimer sur une éventuelle stratégie d'endettement de la commune.

Pour contester cette observation, l'ordonnateur a fait valoir que les rapports de présentation en vue des débats d'orientations budgétaires pour 2015 et 2016 avaient donné lieu à des développements spécifiques concernant la dette et le recours à l'emprunt.

Toutefois, comme exposé ci-après (§ 3.1), la chambre observe que ces informations se sont limitées au socle minimum exigé en matière de débats d'orientations budgétaires. Elles ne répondent pas aux exigences posées par la circulaire du 25 juillet 2010¹⁷ qui précise les conditions dans lesquelles doit être définie une stratégie d'endettement en complément de la délégation de pouvoir de l'assemblée délibérante à l'exécutif et comporte un modèle de délibération déléguant à l'exécutif la décision de recourir à l'emprunt (voir son annexe IV).

Quant au plafond de tirage de 10 M€ par an pour les lignes de trésorerie ouvertes, il n'a jamais connu, non plus, d'application concrète puisque le cumul des contrats passés par la collectivité pour une même gestion n'a jamais encore atteint ce montant (6 M€ en 2015).

Par ailleurs, la commission d'appel d'offre, au demeurant régulièrement constituée, n'a eu que très peu d'occasions de siéger, l'essentiel des procédures de marchés de la commune n'y étant pas soumis s'agissant de procédures adaptées au sens de l'article 28 du code des marchés publics, dans sa rédaction alors en vigueur.

A cet égard, aucun plafond limite d'engagement n'a été fixé pour les décisions relatives aux marchés publics et accords-cadres. Le conseil municipal n'est donc pas associé en amont aux marchés conclus pour le compte de la commune et n'est informé des commandes passées par le maire que par le biais des comptes rendus prévus à l'article L. 2122-23 CGCT.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a fait valoir qu' « au titre de la seule année 2015, ce sont 125 marchés qui ont été passés par la ville et [qu']il ne peut pas être raisonnablement envisagé que le conseil municipal soit appelé à statuer sur chacun de ces marchés ».

La chambre en prend acte mais observe que des seuils de montants pourraient être utilement appliqués aux délégations afin de permettre au conseil municipal d'être associé à la conclusion des marchés les plus importants.

¹⁶ Délibérations n° 043/08 du 27 mars 2008, n° 291/08 du 25 septembre 2008, n° 348/11 du 8 décembre 2011, n° 54/12 du 15 mars 2012, n° 63/14 du 17 avril 2014 et n°182/15 du 26 juin 2015.

¹⁷ Circulaire n° NOR/IOCB1015077C du 25 juillet 2010 prise conjointement par les ministres chargés de l'intérieur et des collectivités locales, de l'économie et du budget, relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, qui insiste sur la nécessité de formaliser la stratégie en matière d'endettement par une délibération du conseil municipal.

L'étendue de ces délégations consenties au maire dans le cadre de la nouvelle mandature a en outre été contestée par des conseillers municipaux d'opposition toutes tendances confondues¹⁸.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a fait valoir qu'« *il ne s'agit là que du jeu démocratique que l'on peut observer dans toutes les communes* » et qu'« *il est d'ailleurs sans doute également acquis que les délibérations concernant les emprunts, soumises le cas échéant au conseil municipal, auraient été sanctionnées du même vote de principe des conseillers municipaux d'opposition toutes tendances confondues, ce qui ne donne aucune utilité à modifier la pratique en vigueur dans la commune* ».

La chambre prend acte de cette position mais observe que, dans la mesure où elle est source de contentieux, l'absence de consensus sur des questions purement institutionnelles nuit à l'efficacité et à l'efficience de la gestion de la commune.

Conformément aux dispositions figurant à l'article L. 2118-8 du CGCT, le conseil municipal doit établir son règlement intérieur dans les six mois qui suivent son installation.

A l'occasion de l'ouverture de la nouvelle mandature, le règlement proposé a été longuement débattu dans le cadre de deux réunions du conseil municipal sans qu'un consensus¹⁹ ne puisse se dégager sur les dispositions tendant à limiter le temps de parole des conseillers municipaux en séance et sur l'espace réservé à leur expression dans les publications municipales...

Aussi la délibération n° 237/14 du 25 septembre 2014 portant règlement intérieur du conseil municipal a-t-elle fait l'objet de trois requêtes distinctes par des conseillers municipaux d'opposition²⁰. Après désistement de deux requérants sur les trois, le tribunal administratif a annulé les articles 12 et 26 contestés du règlement intérieur et enjoint la commune à procéder au vote de nouvelles dispositions « *portant sur les conditions de présentation des questions orales et les modalités d'expression des groupes politiques d'opposition dans le bulletin municipal dans un délai de deux mois suivant la notification du présent jugement* ».

A la suite de ce jugement, il a été proposé au conseil municipal, lors de sa séance du 2 mars 2016, d'approuver une modification de l'article 26 du règlement intérieur relatif à l'« *Expression des conseillers municipaux* ». Le maire a toutefois indiqué qu'il entendait faire appel du jugement du tribunal administratif.

La chambre observe donc que le seul fonctionnement du conseil municipal donne lieu à de nombreux contentieux, qui génèrent des coûts dont le financement est assuré par le budget de la commune.

¹⁸ Séances du 17 avril 2014 – Délibération 63/14.

¹⁹ Séances du 20 juin 2014 et du 25 septembre 2014.

²⁰ Délibération 237/14 – Règlement Intérieur du Conseil Municipal. Le RI a fait l'objet de 3 requêtes distinctes :
1°) Requête de M. Lionel JAREMA – la procédure a été interrompue à la suite du désistement de M. JAREMA – Honoraires : 3 600 €.

2°) Requête de M. Adrien MEXIS - désistement de M. MEXIS.

3°) Requête de Messieurs LEBAN et PRETOT – Audience du TA du 17/11 pour laquelle nous sommes en attente de l'ordonnance - Honoraires 2 000,00 € » (Source email Cabinet du maire d'Istres du 24/11/2015).

1.2.2 Des irrégularités dans la prise en charge de la protection fonctionnelle du maire

Prévue par les dispositions des articles L. 2123-34 et L. 2123-35 du code général des collectivités territoriales, la protection fonctionnelle est accordée aux maires et aux conseillers municipaux lorsqu'ils font l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de leurs fonctions. Par ailleurs, la commune est également tenue de protéger le maire ou les élus municipaux le suppléant ou ayant reçu délégation contre les violences, menaces ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion ou du fait de leurs fonctions et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté.

Dans le cas où une procédure en diffamation est engagée, les modalités de prise en charge de la protection fonctionnelle diffèrent selon que l'acte de diffamation concerne un « *corps constitué* »²¹, autrement dit le conseil municipal ou « *un citoyen chargé de mandat public* »²², la seule citation du maire n'étant pas en la matière décisive.

S'agissant des conditions d'application des dispositions de l'article L. 2123-35, le Conseil d'Etat a précisé, dans un arrêt du 9 juillet 2014, qu'il appartient dans chaque cas à l'assemblée délibérante, d'une part, de vérifier que les conditions légales énoncées dans ces dispositions sont remplies et qu'aucun motif d'intérêt général ne fait obstacle à ce que le bénéficiaire de la protection fonctionnelle soit accordé au maire ou à un élu municipal et, d'autre part, de déterminer les modalités permettant d'atteindre l'objectif de protection et de réparation qu'elles énoncent. Dans l'hypothèse où la commune décide d'assister le maire ou un élu municipal dans les procédures judiciaires que celui-ci aurait décidé d'entreprendre pour sa défense, à la suite de faits dont il aurait été victime en raison de ses fonctions, en prenant en charge les frais exposés à ce titre, ces dispositions n'ont, en tout état de cause, pas pour effet de contraindre la commune à prendre à sa charge, dans tous les cas, l'intégralité de ces frais.

Il en résulte que toute prise en charge de la protection fonctionnelle d'un élu doit être approuvée par le conseil municipal. Chaque situation doit être appréciée au cas par cas et l'ensemble des dépenses exposées par l'intéressé pour sa défense (honoraires d'avocat, frais d'huissier et frais de justice) n'a pas à être pris en charge sans discernement.

En outre, même si le conseil municipal a donné une large délégation au maire pour intenter, au nom de la commune, tout type d'action en justice conformément au 16° de l'article L. 2122-23 du CGCT, pour des raisons évidentes tenant au caractère particulier du dispositif mais également au conflit d'intérêts potentiel, cette délégation ne peut être mise en œuvre en matière de protection des élus. Plus précisément, si la procédure de protection fonctionnelle concerne le maire, ce dernier ne peut en aucun cas signer la décision lui permettant d'engager les procédures pour sa propre défense et faire prendre en charge par la commune les frais d'avocat qui en résultent.

Or, en l'espèce plusieurs procédures en diffamation ont été engagées par le maire, dont trois ont donné lieu à une mise en œuvre irrégulière de la protection fonctionnelle au regard des règles ainsi posées.

²¹ Article 30 de la loi du 29 juillet 1881.

²² Article 48-1° de la loi du 29 juillet 1881.

Ainsi le maire a pris au moins deux décisions irrégulières concernant sa protection fonctionnelle dans le cadre de plaintes relatives à la publication de propos jugés diffamatoires à son encontre. Les actions engagées devant le tribunal correctionnel n'ont fait l'objet d'aucune délibération du conseil municipal²³, alors même que, selon une jurisprudence constante, elles doivent donner lieu à une délibération répondant à des exigences de présentation précise et rigoureuse du dossier²⁴.

Par ailleurs le maire a pris part au débat et au vote de la délibération n° 310/14 du 19 décembre 2014 par laquelle le conseil municipal a approuvé la prise en charge de sa protection fonctionnelle dans l'affaire dite « *du carousel* », dans le cadre de laquelle il estimait avoir été victime de propos diffamatoires.

Contestant la qualification d'irrégularité et demandant le retrait de cette analyse, l'ordonnateur a fait valoir dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre que « *la participation du maire à une décision (...) d'engager une action dans le cadre de sa protection fonctionnelle, n'est (...) en aucun cas susceptible de caractériser l'existence d'un intérêt personnel lui imposant de s'abstenir* » et « *qu'un principe de bonne gestion (...) ne constitue pas une règle (...)* ».

La chambre distingue ce qui relève de l'irrégularité manifeste (absence de délibération du conseil municipal ou précisions insuffisantes dans la présentation de la délibération), de ce qui relève de l'application des principes déontologiques et prudentiels, qui imposent qu'un élu se déporte d'un processus décisionnel dans lequel l'existence d'éléments personnels est susceptible de jeter un doute sur son impartialité et son objectivité.

Elle invite donc l'ordonnateur à respecter la réglementation et la jurisprudence en matière de protection fonctionnelle dans les procédures en diffamation le concernant, qu'elles soient engagées au nom de la collectivité ou au nom du maire en tant que représentant de la commune²⁵, d'autant que ces procédures se multiplient et finissent par peser sur les finances de la commune.

Recommandation n°1

Mettre en œuvre la procédure de prise en charge de la protection fonctionnelle des élus dans le respect des règles légales et jurisprudentielles applicables.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué qu'il souscrivait à cette recommandation. Il a ajouté qu'il continuerait, s'il y a lieu, à mettre en œuvre la procédure de prise en charge de la protection fonctionnelle des élus dans le respect des règles légales et jurisprudentielles applicables, comme il l'a, selon lui, toujours fait.

La chambre prend acte de cet engagement pour l'avenir mais souligne que son respect doit concrètement conduire la commune à mettre un terme aux errements et irrégularités constatés.

²³ « Décisions 395/13 du 25 mai 2013 et 396/13 du 3 juin 2013.

- 395/13 : Il s'agit d'une action engagée devant le Tribunal Correctionnel contre le Journal LE RAVI, suite à un article paru en avril 2013 pour propos diffamatoires – Honoraires avocat : 4 832,00 € - La requête du Maire d'Istres a été rejetée.

- 396/13 : Il s'agit d'une action engagée devant le Tribunal Correctionnel contre M. Guy QUEYTAN qui au travers de son blog, a diffusé l'article du journal LE RAVI. La Mairie s'est désistée de cette procédure. Honoraires : 376,64 € (Huissier) et 4 832,00 € (honoraires avocat) » (Source email Cabinet du maire d'Istres du 24 novembre 2015).

²⁴ Arrêt Chambre criminelle 25 juin 2013 n° 12-84.696, Cne de Gevrey-Chambertin.

²⁵ « Procédure en diffamation engagée par décisions du maire :

- 508/14 – Constat d'huissier – Vidéo avec propos diffamatoires diffusée par M. AUBERT Lionel – Honoraires : 400,00 €

- 581/14 – désignation de Me JL ABOU pour consultation juridique caractère diffamatoire vidéo constatée

Istres/M. AUBERT – Honoraires : 1 800 €.

- Désignation de Me ROMIEU Istres/M. AUBERT – Honoraires : 2 739,60 €

- Désignation de Me SPINOSI Istres/M. AUBERT – conseil d'Etat – Honoraires : 5 040,00 €.

Décision du Conseil d'Etat : Rejet de la requête de Monsieur AUBERT »

(Source email Cabinet du maire d'Istres du 24 novembre 2015).

1.2.3 L'absence d'approbation des comptes rendus des séances précédentes dans les délais impartis

L'article 7 du règlement intérieur du conseil municipal²⁶ relatif au déroulement de la séance, prévoit que « *le maire, président de la séance, fait approuver le compte-rendu de la séance précédente, propose la liste des décisions valant délibérations, fait part d'éventuelles communications liées à la commune, et procède à la mise au vote des rapports du conseil municipal* ».

Ces dispositions ne sont pas respectées. En effet, les comptes rendus des réunions précédentes ne sont présentés à l'approbation du conseil municipal qu'avec plusieurs séances de retard.

2014		2015	
Date tenue de la séance conseil municipal	Date approbation du PV de la séance conseil municipal	Date tenue de la séance conseil municipal	Date approbation du PV de la séance conseil municipal
20-févr	?	20-févr	26-juin-15
05-avr	20-juin-14	26-févr	
14-avr	25-sept-14	31-mars	
28-avr		14-avr	
20-juin	19-déc-14	26-juin	30-sept-15
25-sept		30-juil	
11-déc	?	30-sept	22-déc-15
19-déc	26-juin-15	26-nov	02-mars-16
		22-déc	

Source : comptes rendus conseils municipaux

La chambre suggère donc à l'ordonnateur de prendre les mesures nécessaires pour améliorer de manière significative les délais de réalisation des travaux de sténotypie et de relecture afin que les dispositions du règlement intérieur soient respectées.

Dans le but de faciliter l'accès des administrés aux décisions qui concernent la gestion de leur commune, la juridiction recommande également à l'ordonnateur, qui a mis en place au sein de son cabinet un service de communication numérique, la mise en ligne des procès-verbaux des séances du conseil municipal, des délibérations votées et des décisions prises par le maire dans le cadre des délégations du conseil municipal. De telles mesures viendraient utilement compléter la diffusion vidéo des séances du conseil municipal²⁷.

La chambre prend acte de l'intention exprimée par l'ordonnateur en réponse à ses observations provisoires de tenir compte de cette recommandation.

1.3 Des conseillers municipaux potentiellement intéressés

Aux termes de l'article L. 2131-11 du CGCT, « *sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* ».

Comme l'a rappelé le maire dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la participation de l'élu à la délibération ne suffit pas à caractériser son illégalité. Deux conditions cumulatives se dégagent en effet de la jurisprudence administrative : d'une part, le conseiller intéressé doit avoir un intérêt personnel à l'affaire et, d'autre part, il doit avoir eu une influence effective sur le résultat du vote²⁸.

²⁶ Délibération 237/14 du 25 septembre 2014.

²⁷ Délibération 384/14 du 19 décembre 2014.

²⁸ CE 3/12/2002, Association « expression Village » req. n° 229.099.

A cet égard, si les délibérations du conseil municipal décidant de l'octroi de subventions aux associations examinées par la chambre n'ont pas révélé d'anomalie en la matière, en revanche, le contrôle a mis en évidence l'existence de plusieurs délibérations pour lesquelles des conseillers municipaux qui étaient potentiellement intéressés en raison de l'existence de liens de parenté avec le ou les bénéficiaire(s) de la décision, ont pris part au vote :

Délibérations	Objet	Bénéficiaire	Lien de parenté Avec le conseiller	Conseiller municipal intéressé ayant pris part au vote
397/11 du 8/12/2011	Cession du droit au bail à la SARL Cuisines et bains à la carte	Associée (25 %) et co-gérante	filles	Alain ARAGNEAU
143/15 du 14/04/2015	Rétrocession du fonds de commerce à la SARL LRSJL	Associé (40%)	frère	Laurent BREMAUD
171/11 du 16/06/2011	Subventions associations – L'Avancée (5 868 €)	Salariée en CDI depuis août	filles	Marc EINAUDI
146/12 du 29/03/2012	Subventions associations – L'Avancée (21 796 €)	Salariée en CDI	filles	Marc EINAUDI
100/13 du 11/04/2013	Subventions associations – L'Avancée (24 796 €)	Salariée en CDI jusqu'au 15/10	filles	Marc EINAUDI Par procuration
303/14 du 19/12/2014	Mise à disposition personnel – Association l'Avancée (6 000 €)	Recrutée par la mairie puis MAD de l'association depuis le 15/10	filles	Marc EINAUDI
398/15 du 22/12/2015	Mise à disposition personnel – Association l'Avancée (32 000€)	Titularisée comme fonctionnaire communale MAD de l'association	filles	Marc EINAUDI Par procuration

Source : délibérations du conseil municipal.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a fait valoir que l'intérêt personnel d'un conseiller n'est avéré que s'il est effectif et pas seulement potentiel. Cependant l'observation de la chambre s'inscrit dans une démarche d'analyse et de prévention des risques, les faits constatés étant de nature à jeter un doute sur l'impartialité et l'objectivité des élus ayant participé aux délibérations répertoriées dans le tableau ci-dessus.

La juridiction prend acte de la réponse de M. Aragneau et de son engagement à ne pas se retrouver dans une telle situation.

Recommandation n°2

Assurer la sécurité juridique des délibérations du conseil municipal en faisant en sorte qu'aucun conseiller municipal potentiellement intéressé ne prenne part au débat et au vote.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que « *la commune souscri[va]it à cette recommandation et continuera[it] à s'attacher à éviter toute participation d'élus intéressés aux processus décisionnels, comme elle l'a toujours fait* ».

La chambre en prend acte mais souligne à nouveau que sa recommandation résulte de ce qu'elle a constaté plusieurs cas de participations risquées d'élus potentiellement intéressés à des délibérations, de sorte que l'engagement pris par le maire doit conduire à éviter, dans les faits, la reproduction de telles situations.

Pour l'avenir également, il est rappelé que l'article 2 de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat a introduit dans le code général des collectivités territoriales un article L. 1111-1-1 relatif à la charte de l'élu local, qui établit un cadre déontologique destiné à préciser les normes de comportement que les élus locaux doivent adopter dans l'exercice de leurs fonctions et que les citoyens sont en droit d'attendre de leur part. Même si la loi prévoit que cette charte doit faire l'objet d'une lecture et être remise à chaque élu lors de la première séance du conseil municipal (article L. 2121- 7 du CGCT) et qu'à ce titre, les conseillers municipaux istréens ne sont pas encore concernés (même si certains sont déjà informés en tant que conseillers métropolitains²⁹), la chambre invite le maire à tenir compte dès à présent des principes énoncés dans cette charte.

1.4 Organisation des services municipaux

La commune est libre d'organiser ses services à sa guise. Toutefois la chambre a identifié certaines faiblesses dans l'organisation en place qui font peser des risques sur la gestion communale et plus particulièrement :

- L'absence de pilotage par un service clairement identifié, de l'instruction « critique » des demandes de subventions des associations, comportant une analyse des comptes, un contrôle de l'utilisation des deniers publics et une alerte sur les dysfonctionnements éventuels (voir à ce propos le chapitre 6 relatif au soutien apporté par la commune au secteur associatif) ;
- L'absence de recrutement de personnels qualifiés et opérationnels dans un domaine de compétence complexe au plan juridique, celui de la commande publique, dont le service apparaît fragilisé et dont le référentiel reste limité aux seules pratiques communales (voir le chapitre 7 relatif à la commande publique) ;
- Des échanges peu efficaces entre les services techniques et la direction des finances dans le suivi des opérations d'investissement, dont le poids croissant nécessite, d'une part, la mise en place d'outils partagés pour suivre leur soutenabilité budgétaire, leur exécution et les cofinancements dont elles font l'objet (voir le chapitre 3 sur la situation financière de la commune) et, d'autre part, la mise en œuvre d'un outil de prévision (plan pluriannuel d'investissement) et de gestion, le tableau général des projets ne remplissant pas cette fonction ;
- Une absence de véritable « fonction budgétaire » exercée au sein de la direction des finances, dont le rôle se limite actuellement à la consolidation des demandes des services sans aucune prise ou valeur ajoutée sur les arbitrages décidés (voir également le chapitre 3 sur la situation financière de la commune) ;
- L'incapacité de la direction du personnel à exercer efficacement sa fonction essentielle de « pilotage de la masse salariale » en l'absence de contrôle bloquant des enveloppes des crédits mises à disposition des services voir le chapitre 4 sur les dépenses de personnel de la commune).

²⁹ Voir les délibérations du conseil de la métropole Aix-Marseille Provence HN-006-008/16/CM du 17 mars 2016, adoptée à l'unanimité, ainsi que la délibération du conseil de territoire Ouest Provence 4/16 du 23 mars 2016, adoptée à l'unanimité.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que « *l'optimisation de l'organisation des services municipaux est une préoccupation constante de l'exécutif et de la direction générale* » et précisé que « *la ville d'Istres a dû s'adapter à une situation très difficile en 2007, lorsque les dépenses non maîtrisées ont conduit à la mise en place du plan de redressement* », avec notamment la nécessité de pallier « *des départs d'agents à des postes importants* ». Il a également précisé que de nouveaux moyens et une nouvelle organisation devaient découler de la nouvelle répartition des compétences liée à la mise en place de la métropole.

La chambre, qui rappelle que ses observations ne visent pas les services et leurs agents mais bien les moyens d'actions parfois fragiles dont ils ont disposé jusqu'à présent, prend note de ce que l'optimisation de l'organisation des services constitue une préoccupation du maire.

Elle prend également note des projets d'amélioration annoncés par l'ordonnateur dans sa réponse à ses observations provisoires, qui portent sur la mise en place d'un contrôle de gestion pour assurer la veille budgétaire nécessaire à la bonne exécution des dépenses et d'une direction des ressources humaines qui va progressivement assurer un rôle de censeur dans la gestion des heures supplémentaires et des astreintes, l'établissement de liens plus étroits entre la direction générale des services techniques et la direction des finances permettant une gestion plus fine des investissements pluriannuels ainsi que le développement d'un tableau général des projets qui doit constituer un « *outil partagé de pilotage et de prévision* ».

2 FIABILITE DES COMPTES

La chambre a procédé au contrôle du respect de la réglementation comptable. Cette étape technique doit permettre de vérifier que les principaux agrégats financiers ne comportent pas d'anomalies significatives susceptibles d'entraîner un jugement erroné sur la situation financière de la collectivité.

A cet égard, si les contrôles normalisés issus du système d'aide à l'analyse de la situation financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics (ANAFI) que les juridictions financières utilisent et dont le détail figure en annexe II, ne mettent pas en évidence d'anomalies significatives, plusieurs points appellent des observations.

2.1 Les rattachements de fin de gestion

Entre 2011 et 2015, la progression des charges à payer³⁰ (incluant une, voire deux échéances trimestrielles de la contribution au SDIS) n'est pas sans lien avec les difficultés de trésorerie que connaissait la commune depuis 2014 (voir § 3.3.6 relatif la situation de trésorerie détaillée plus loin, dans le chapitre sur la situation financière de la commune).

Rattachements		2011	2012	2013	2014	2015
compte 408	Fournisseurs - Factures non parvenues	919 875	1 957 609	1 768 865	1 095 911	853 078
	+ Personnel - Autres charges à payer	0	0	0	0	0
	+ Organismes sociaux - Autres charges à payer	0	0	5 364	0	0
compte 4486	+ Etat - Charges à payer	17 456	12 658	935 054	2 108 777	5 934 988
	<i>dont contribution SDIS</i>			918 907	1 850 678	929 040
	<i>dont remboursement SANOP (transfert)</i>					4 872 688
	+ Divers - Charges à payer	46 114	0	34 944	5 390	0
	+ Produits constatés d'avance	0	0	0	0	0
	= Total des charges rattachées	983 445	1 970 267	2 744 227	3 210 078	6 788 066
	Charges de gestion	71 936 665	76 305 403	81 900 168	83 323 917	94 157 357
	Charges rattachées en % des charges de gestion	1,4%	2,6%	3,4%	3,9%	7,2%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Ainsi, au vu des dates d'écritures passées au compte 6553 « Contribution SDIS », les deux premiers trimestres de la contribution due au titre de l'année 2014 n'ont été payés qu'en janvier 2015 (sur la « journée complémentaire »), et les autres trimestres ont été rattachés à l'exercice 2014 et payés également en 2015, ce qui illustre un phénomène de « cavalerie » critiquable.

Par ailleurs la commune a été tributaire des abondements complémentaires en provenance de l'ex-SANOP obtenus en toute fin de gestion pour honorer des dépenses obligatoires inscrites au budget primitif.

Au cours de la gestion 2015, le montant des rattachements en dépenses a été beaucoup plus important du fait, d'une part, de la persistance de la collectivité à y inclure le dernier trimestre 2015 de la contribution au SDIS (929 K€) et, d'autre part, des remboursements liés aux transferts de charges de l'ex-SANOP (4,97 M€). En effet, le syndicat d'agglomération nouvelle désormais fusionné dans la métropole a versé à la commune l'équivalent d'une année pleine de charges transférées, mais la commune devait lui rembourser au *pro rata temporis* sa prise en charge réelle de dépenses pour 2015.

Enfin, fin 2015, n'avaient pas non plus été versés à l'ex-SANOP 4,25 M€ au titre de la convention de transfert de dette (part 2015), enregistrés en restes à réaliser 2015 pour la part en capital et au compte 16884 pour les intérêts courus.

La chambre prend acte que, selon l'ordonnateur, « en 2016, la ville [était] à jour de ses cotisations SDIS » et l'engage à maintenir cette pratique pour les prochains exercices.

³⁰ Il s'agit normalement des dépenses engagées pour lesquelles le service a été fait ou le bien livré mais pour lesquelles la facture ou l'échéance n'est pas encore intervenue. Les rattachements n'ont donc pas vocation à couvrir des sommes qui auraient dû être payées avant la fin de l'exercice.

2.2 La comptabilisation des provisions

Au 31 décembre 2014, des provisions (semi-budgétaires) pour risques contentieux étaient inscrites dans les comptes pour un montant net de 535 195,93 €.

La chambre relève toutefois que des admissions en non-valeur ont été approuvées par le conseil municipal à chaque exercice budgétaire sans que des provisions pour dépréciation des comptes de tiers n'aient été constituées au préalable.

en €	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)	25 554	15 305	16 144	7 500	34 504	47 833	43 750	-

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Invité à prendre les mesures nécessaires concernant les éventuelles créances douteuses, dès lors que le solde au 31 décembre 2014 du compte 4116 « *Redevables Contentieux* » s'élevait à 374 004,16 €, l'ordonnateur a indiqué en réponse aux observations provisoires de la chambre, que « *la régularisation de ce compte [avait] été effectuée* ».

2.3 Le suivi patrimonial

La fiabilité de la tenue de l'état de l'actif, gage de qualité comptable, relève d'une responsabilité partagée entre l'ordonnateur et le comptable : l'ordonnateur est plus spécifiquement chargé du recensement des biens et de leur identification, le comptable est chargé de tenir un état de l'actif justifiant les soldes des comptes d'actif de la collectivité. Dans le cas de la commune d'Istres, ce suivi a présenté un enjeu supplémentaire en raison des opérations d'intégration patrimoniale des immobilisations provenant de l'ex-SANOP dans le cadre des transferts de compétences intervenus entre cet EPCI et la commune avant la fusion dans la métropole du syndicat d'agglomération nouvelle.

Comme le montre le tableau récapitulatif ci-dessous, des écarts plus ou moins significatifs ont été relevés entre les inscriptions au 31 décembre 2014 figurant à l'actif net du bilan et celles figurant à l'état de l'actif pour les différents budgets communaux.

Actifs nets Budget principal	Bilan	Etat de l'actif
Subventions d'équipement versées	1 311 879,10	1 427 445,11
Autres immobilisations incorporelles	921 249,12	1 412 249,12
Constructions en toute propriété	16 019 301,60	9 985 973,61
Réseaux installations voirie réseaux divers	8 253 694,97	8 493 948,34
Autres immobilisations corporelles	10 675 291,26	9 212 729,26
Total	37 181 416,05	30 532 345,44

Actifs nets BA Parkings souterrains	Bilan	Etat de l'actif
Terrains en toute propriété	976 574,04	976 574,04
Constructions en toute propriété	4 792 229,32	4 764 683,62
Installations, mat. Et outil tehch. En toute propriété	1 868,77	1 868,77
Autres immo corporelles en toute propriété	3 272,38	3 272,38
Immo corporelles en cours	8 171 582,82	8 171 582,82
Total	13 945 527,33	13 917 981,63

Actifs nets BA Parkings Arnavaux	Bilan	Etat de l'actif
Frais d'études	4 338,92	4 917,92
Instal, mat et outil techn en toute propriété	11 425,33	11425,33
Immo corporelles en cours en toute propriété	1 755 078,81	1 755 078,81
Immo affectées en toute propriété	995 082,08	
Total	2 765 925,14	1 771422,06

Actifs nets BA Port des heures claires	Bilan	Etat de l'actif
Frais d'études	58 988,06	58 988,06
Constructions en toute propriété	129 914,69	138 941,99
Installations, mat. Techn. En toute propriété	179 146,86	179 399,75
Total	368 049,61	377 329,80

Source : bilans et états de l'actif.

Des écarts existent également entre le solde du compte 1641 du compte de gestion, soit 19 098 931,49 € au 31 décembre 2014, et le capital restant dû à la même date, tel qu'il ressort de l'annexe relative à l'« *Etat de la dette* » du compte administratif, d'un montant de 20 004 640,73 €.

La chambre invite l'ordonnateur et le comptable à se rapprocher pour identifier l'origine des écarts constatés et procéder à leur régularisation. Elle prend acte de l'intention exprimée par l'ordonnateur en réponse à ses observations provisoires, de fiabiliser la tenue de l'inventaire de la commune.

3 SITUATION FINANCIERE

L'analyse de la situation financière de la commune a porté sur la période 2007-2015. Le rapport d'observations définitives de la chambre ne peut donc ni présupposer des évolutions postérieures, ni tenir pour acquises les intentions pour l'avenir annoncées par l'ordonnateur, qu'elle n'a pu ni vérifier ni documenter et qu'elle s'est donc contentée de citer le cas échéant.

A titre liminaire, il convient de souligner la situation particulière de la commune d'Istres qui, au cours de la période sous revue, était membre d'un syndicat d'agglomération nouvelle. En effet, la répartition des compétences entre ce type d'EPCI et les communes qui en sont membres est atypique. En outre, elle a évolué à la fin de la période examinée.

C'est pour ces motifs qu'en dépit d'une demande en ce sens de l'ordonnateur, la chambre a choisi de ne pas procéder à une analyse comparative de la situation de la commune avec celles des communes appartenant à la même strate démographique. A titre d'illustration, elle a estimé qu'il n'était pas certain que la comparaison entre le montant par habitant des dépenses de fonctionnement de la commune d'Istres, qui s'est établi à 2 308 € en 2015 contre 1 358 € en moyenne pour les communes de la strate, selon les données présentées par la direction générale des collectivités territoriales (source Bercy Colloc), soit totalement pertinente.

La chambre a donc centré son analyse sur les évolutions constatées, en distinguant tout d'abord la période du plan de redressement (2007-2011) de la période qui l'a suivie (2011-2015) et en s'efforçant ensuite de détailler les conséquences des changements de périmètres de compétences susceptibles d'affecter ces évolutions durant la seule période sous contrôle³¹.

S'agissant du périmètre de l'analyse, le budget de la commune comprend un budget principal et six budgets annexes (pour un montant global de recettes de fonctionnement de 114,7 M€ en 2015). Elle dispose également de services autonomes : un CCAS (5 M€ en 2015) ainsi qu'un EPIC Tourisme (0,758 M€ en 2015)³². Au cours de la période sous contrôle, l'EPIC Tourisme a transféré à la commune son activité « Évènementiel » et le secteur « Féria » ce qui affecté le niveau des charges de personnel (voir ci-après, le chapitre 4) avec la création d'une direction des événements et du protocole, approuvée par délibération du 15 mai 2008.

Le CCAS a transféré à la commune la restauration (opération approuvée par délibération du 20 février 2014).

Des modifications de périmètre externes sont également intervenues avec la création de la régie intercommunale de collecte et traitement des déchets (RICVD) par l'ex-SANOP au 1^{er} juin 2010.

Enfin, des évolutions plus significatives sont d'ores et déjà intervenus ou vont intervenir dans le cadre de la mise en place de la métropole : des compétences de l'ex-SANOP ont été transférées à la commune en 2015 (sport, environnement, soutien aux associations...) d'autres vont être transférées entre la commune et la métropole à compter du 1^{er} janvier 2018 (instruction des autorisations du droit des sols (ADS) notamment).

3.1 Les rapports sur les orientations budgétaires

Au cours de la période examinée, un débat sur les orientations budgétaires (DOB) a été organisé chaque année au conseil municipal, qui en a pris acte par une délibération spécifique conformément aux dispositions figurant à l'article L. 2312-1 du CGCT.

Le législateur n'a cessé de renforcer et de préciser le contenu de ce débat. Dans sa nouvelle rédaction issue de l'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la république (dite « loi NOTRE »), applicable à partir de 2016, l'article L. 2312-1 prévoit que le rapport porte sur « *les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette* » et que « *dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport (...) comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail* ».

Il convient de noter que l'article 107 de la loi NOTRE a également complété l'article L. 2313-1 du CGCT relatif à la publicité des budgets et des comptes en y insérant deux alinéas aux termes desquels « *une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux* » et « *la présentation prévue au précédent alinéa ainsi que le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice prévu à l'article L. 2312-1, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, conformément à l'article L. 2121-12, sont mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ils se rapportent et dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat* ».

³¹ Les modifications de périmètres antérieurs à la période examinée, non documentés, ne sont pas prises en compte.

³² Source comptes 2015 : recettes de fonctionnement.

Concernant la commune d'Istres, les documents relatifs au DOB présentés au conseil municipal entre 2011 et 2015 (qui comptent entre 3 à 4 pages) relèvent davantage d'un programme d'intentions que d'une information budgétaire circonstanciée. Ils comportent très peu de chiffres, ni aucun tableau permettant la mise en perspective des orientations et leur soutenabilité.

Du point de vue de la chambre, cette présentation répond de manière trop imprécise à l'objectif voulu et désormais renforcé par le législateur car elle ne permet pas au conseil municipal d'être suffisamment informé des grands équilibres budgétaires qui se dessinaient pour la commune.

Lors de la présentation au conseil municipal du rapport d'orientations budgétaires 2016, le 2 mars 2016, le contenu de ce document, enrichi d'un chiffrage des principaux agrégats budgétaires, s'est avéré plus précis qu'antérieurement.

Cependant les informations ainsi présentées sont loin de répondre aux nouvelles exigences de la loi, dans la mesure notamment où elles ne comportent pas de projections pluriannuelles et en l'absence de mise en ligne sur le site internet de la commune du document d'orientations budgétaires pour l'information au citoyen.

Dans son rapport d'observations provisoires, la chambre a donc recommandé à l'ordonnateur d'enrichir substantiellement son contenu et de respecter plus strictement les termes de la loi.

Le maire a indiqué en réponse n'avoir reçu communication de la circulaire d'application de ce changement de réglementation que 15 jours avant la séance du conseil municipal. Il a ajouté que « *ce travail sera[it] bien entendu affiné dès l'année prochaine* ».

La chambre en prend acte.

Enfin, il convient de noter que le conseil municipal ne comprend plus d'adjoint aux finances depuis 2008. Un « simple » conseiller municipal a été chargé des finances et de l'économie en 2014.

3.2 Le plan de redressement 2007-2011

La ville d'Istres a fait l'objet d'un plan de redressement pluriannuel, portant sur la période 2007-2011, que la chambre régionale des comptes a proposé dans un avis budgétaire du 25 juillet 2007, en raison des difficultés financières structurelles auxquelles la commune était confrontée : vote du budget primitif en déséquilibre et persistance de l'ordonnateur à écarter les solutions proposées par la juridiction.

Le constat par la chambre du vote en équilibre du budget primitif voté pour 2011 a permis la clôture du plan de redressement (avis du 7 juillet 2011).

A l'issue de ce plan, la situation financière s'était améliorée avec la restauration de la capacité d'autofinancement sur le budget principal à partir de 2010.

en €	2007	2008	2009	2010	2011	Var. annuelle moyenne 2007-2011
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	19 213 968	21 982 037	22 635 496	23 474 276	24 771 816	6,6%
+ Ressources d'exploitation	5 980 578	6 726 939	8 961 387	8 832 867	8 101 065	7,9%
= Produits "flexibles" (a)	25 194 546	28 708 976	31 596 883	32 307 143	32 872 881	6,9%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	8 792 938	8 993 457	10 748 430	11 694 482	11 365 694	6,6%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	25 735 119	25 867 591	28 451 668	31 314 086	34 279 844	7,4%
= Produits "rigides" (b)	34 528 057	34 861 048	39 200 098	43 008 567	45 645 538	7,2%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	0	0	0	0	N.C.
= Produits de gestion (a+b+c = A)	59 722 602	63 570 024	70 796 980	75 315 710	78 518 419	7,1%
Charges à caractère général	9 967 839	10 600 434	12 622 817	12 158 312	12 939 102	6,7%
+ Charges de personnel	40 864 521	42 135 802	47 838 039	47 997 532	47 124 437	3,6%
+ Subventions de fonctionnement	8 772 511	7 754 185	6 152 963	7 501 267	7 908 789	-2,6%
+ Autres charges de gestion	3 636 473	3 698 244	3 839 496	3 833 288	3 964 337	2,2%
= Charges de gestion (B)	63 241 344	64 188 664	70 453 316	71 490 399	71 936 665	3,3%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	-3 518 742	-618 640	343 664	3 825 311	6 581 754	N.C.
en % des produits de gestion	-5,9%	-1,0%	0,5%	5,1%	8,4%	
= CAF brute	-4 089 983	-1 276 570	-906 805	2 006 811	4 866 065	N.C.
en % des produits de gestion	-6,5%	-2,0%	-1,3%	2,7%	6,2%	

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

en €	2007	2008	2009	2010	2011	Cumul sur les années 2007-2011
CAF brute	-4 089 983	-1 276 570	-906 805	2 006 811	4 866 065	599 518
- Annuité en capital de la dette	0	0	59 220	151 116	223 710	434 046
= CAF nette ou disponible (C)	-4 089 983	-1 276 570	-966 025	1 855 695	4 642 355	165 472

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion.

Pour autant si, durant cette période, l'évolution globale de l'ensemble des charges de fonctionnement a été moins mal maîtrisée (elles ont augmenté de + 3,3 % par an en moyenne), les charges à caractère général ont connu une forte progression (+ 6,7 % par an en moyenne) et l'amélioration des soldes de gestion a surtout résulté de l'augmentation des recettes de fonctionnement et notamment de la hausse contrainte des taux de la fiscalité concernant les ménages en 2008.

La restauration de la capacité d'autofinancement de la commune est également due à la progression des ressources reversées par l'ex-SANOP, qu'il s'agisse de versements de compléments exceptionnels mais néanmoins récurrents³³ (exemple : 1 M€ en 2010, 0,7 M€ en 2011) ou, à compter de 2011, de la dotation de solidarité communautaire nouvellement instaurée (délibération n° 89/11 du 28 avril 2011) pour un montant de 1,9 M€.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que la phase de mise en œuvre du plan de redressement avait correspondu à une « période d'économies drastiques ». La chambre observe pour sa part que les charges de fonctionnement ont augmenté de 13,7 % entre 2007 et 2011, soit une progression équivalant au double de celle des prix sur la même période (+6,8 %³⁴).

³³ Aux termes de l'article L. 5334-9 CGCT, « en sus du fonds de coopération, le conseil d'agglomération ou le comité syndical statuant à la majorité des deux tiers de ses membres peut attribuer aux communes, selon des modalités qu'il fixe, des compléments de ressources ».

³⁴ Voir http://france-inflation.com/calculateur_inflation.php : évolution décembre 2011/décembre 2007.

3.3 L'évolution de la situation financière de la commune depuis sa sortie du plan de redressement

3.3.1 Les ressources de la collectivité

Hormis les augmentations importantes des dotations versées par l'ex-SANOP, les autres recettes de la commune ont été peu dynamiques.

3.3.1.1 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation sont marginales et n'affichent aucune véritable dynamique. Elles sont d'autant plus faibles qu'elles doivent être analysées nettes du produit des mises à disposition de personnel, dont la facturation est en fait neutralisée par des subventions de fonctionnement allouées aux diverses structures qui en bénéficient.

Commune d'Istres - Budget principal - Détail des ressources d'exploitation

en €	2011	Var. annuelle moyenne 2007-2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne 2011-2014	Var. annuelle moyenne 2007-2014
Ressources d'exploitation	8 101 065	7,9%	8 618 166	7 804 935	8 114 934	9 257 411	3,4%	5,6%
dont Mise à disposition de personnel facturée	3 072 158	27,0%	2 538 669	2 490 848	2 805 389	3 029 929	-0,3%	12,5%
Ressources d'exploitation hors mise à disposition de personnel	5 028 907	1,2%	6 079 497	5 314 088	5 309 545	6 227 482	5,5%	3,3%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé que « le niveau de tarification des services correspond à un réel choix politique de la ville pour l'accessibilité au plus grand nombre. Ce sujet est régulièrement débattu en conseil municipal et fait parfois l'objet d'amendements ». La chambre en prend acte.

3.3.1.2 Les ressources fiscales

Entre 2012 et 2014, après la fin du plan de redressement, la collectivité a voté plusieurs baisses successives de la fiscalité « ménages ». Pour 2015, elle a décidé une forte baisse des taux d'imposition, s'inscrivant, selon les termes utilisés dans la délibération, « dans le cadre de la neutralisation de l'augmentation de la fiscalité intercommunale pour anticiper l'harmonisation des taux métropolitains ».

En effet, après avoir décidé de diminuer de 5 % par an, pendant trois ans, les taux d'imposition des ménages à compter de 2011, le comité syndical de l'ex-SANOP a, par délibération n° 115/15 du 13 avril 2014, décidé d'aligner les taux de fiscalité « ménages » sur les taux plus élevés de la communauté urbaine de Marseille Provence Métropole.

Commune d'Istres - Evolution des taux de la fiscalité « ménages »

Taux des taxes en %	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Taux de la taxe d'habitation	26,63	29,46	29,46	29,46	29,46	28,46	27,46	26,46	22,75
Taux de la taxe sur le foncier bâti	29,4	32,53	32,53	32,53	32,53	32,53	32,53	32,53	27,97
Taux de la taxe sur le foncier non bâti	59,91	65,95	65,95	65,95	65,95	63,71	61,47	59,23	50,93

Source: Bercy colloc

SANOP - Taux d'imposition ménages

Taxes	2011	2012	2013	2014	2015
Taxe d'habitation	10,23%	9,21%	8,75%	8,75%	13,34%
Taxe sur le foncier bâti	0,048%	0,043%	0,041%	0,041%	3,88%
Taxe sur le foncier non bâti	2,98%	2,68%	2,55%	2,55%	3,71%

Source : Délibérations du SAN

Jusqu'en 2014, les baisses de taux d'imposition n'ont toutefois pas entraîné une diminution notable des produits de la fiscalité sur les ménages (TH, TFPB, TFPNB), en raison de la progression des bases.

Pour 2015, le produit fiscal attendu était, aux termes de la délibération du 14 avril 2015, de « 20.943.881,00 € soit une baisse de 3.414.920,00 € par rapport au produit fiscal de référence pour 2015, à taux constants (24.358.801 €) ».

Le produit comptabilisé en 2015, effectivement en baisse, a cependant été supérieur au produit attendu en raison de la progression de l'assiette.

Commune d'Istres - Budget principal - Détail des ressources fiscales

en €	2011	Var. annuelle moyenne 2007-2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne 2014-2015	Var. annuelle moyenne 2007-2015
Impôts locaux nets des restitutions	22 295 219	6,1%	24 826 614	24 424 655	24 467 590	21 381 476	-1,0%	2,5%
+ Taxes sur activités de service et domaine	261 404	319,3%	217 363	217 285	228 579	197 771	-6,7%	97,7%
+ Taxes sur activités industrielles	763 502	7,7%	783 493	661 947	997 363	768 059	0,1%	3,9%
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	55 506	5,0%	58 058	60 204	62 234	63 742	3,5%	4,3%
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	1 396 186	8,6%	926 590	1 060 088	962 462	1 477 710	1,4%	5,0%
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	24 771 816	6,6%	26 812 118	26 424 179	26 718 228	23 888 758	-0,9%	2,8%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

S'agissant de la politique d'abattement, l'ex-SANOP avait, par délibération du 7 octobre 2010, renoncé à instaurer un abattement à la base de la taxe d'habitation unique pour les habitants de toutes les communes du territoire, le jugeant défavorable pour certains ménages. Les politiques d'abattement des communes ont donc continué à s'appliquer à la totalité de la taxe d'habitation³⁵.

Les abattements décidés par la commune d'Istres sont importants :

en €	Valeur locative moyenne	Personne à charge 1 et 2	Personne à charge 3	Abattement général à la base	Abattement spécial à la base	Abattement spécial handicapé
Cornillon	3 931 €	10%	20%	0%	10%	0%
Fos	3 223 €	20%	25%	15%	10%	0%
Grans	3 009 €	10%	15%	0%	0%	10%
Istres	2 944 €	20%	25%	15%	15%	10%
Miramas	2 424 €	10%	15%	10%	5%	10%
Port-Saint-Louis-du-Rhône	2 345 €	10%	15%	10%	0%	0%

Source : Délibération SANOP n°443/10 du 7/10/2010

La métropole a adopté des règles d'unification fiscale (taux de la fiscalité ménages³⁶, taux d'abattements métropolitain pour la taxe d'habitation³⁷) qui ne remettent pas en cause à ce stade, la pression fiscale globale pour les communes membres de l'ex-SANOP.

³⁵ Par délibération n° 129/12 du 29 mars 2012, le conseil municipal d'Istres a décidé de ramener de 15 à 13 % le taux de l'abattement général à la base au lieu, ceux des autres abattements restant inchangés.

³⁶ Voir la délibération HN 019-28/04/16 CM du 28 avril 2016 adoptée par le conseil de la métropole : TH 11,69 %, TFPB 2,59 %, TFPNB 2,78 %.

³⁷ Voir la délibération HN 018-151/16/CM du 28 avril 2016 adoptée par le conseil de la métropole.

Selon l'ordonnateur, l'opération de neutralisation fiscale opérée par le syndicat préserverait la commune « d'une future augmentation des taux intercommunaux inévitable ».

3.3.1.3 Les transferts de fiscalités, dotations et participations

⇒ Les dotations et participations

Ces ressources institutionnelles ont diminué au cours de la période examinée.

Commune d'Istres - Budget principal - Détail des ressources institutionnelles								
en €	2011	Var. annuelle moyenne 2007-2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne 2011-2015	Var. annuelle moyenne 2007-2015
Dotation Globale de Fonctionnement	8 016 777	0,7%	7 813 436	7 596 317	6 762 666	4 749 572	-12,3%	-6,0%
Dont dotation forfaitaire	7 436 722	0,7%	7 291 386	7 161 276	6 472 638	4 749 572	-10,6%	-5,1%
Dont dotation d'aménagement	580 055	0,4%	522 050	435 041	290 028	0	-100,0%	-100,0%
Autres dotations	5 616	-18,5%	17 090	9 616	13 749	2 808	-15,9%	-17,2%
Dont dotation générale de décentralisation	0	N.C.	11 474	4 000	8 133	0	N.C.	N.C.
Participations	2 647 156	57,2%	3 219 620	4 149 213	4 998 343	5 095 338	17,8%	36,1%
Dont Etat	214 451	25,1%	577 403	930 738	1 489 556	1 744 025	68,9%	45,4%
Dont régions	106 704	2,8%	150 150	84 048	102 729	118 298	2,6%	2,7%
Dont départements	344 130	37,0%	232 816	102 238	101 372	160 746	-17,3%	6,4%
Dont groupements	50 800	N.C.	36 500	0	17 880	0	-100,0%	N.C.
Dont autres	1 931 071	88,6%	2 222 750	3 032 189	3 286 806	3 072 270	12,3%	45,5%
Autres attributions et participations	696 145	6,5%	695 531	720 004	702 664	840 948	4,8%	5,7%
Dont péréquation	627 886	4,1%	666 273	685 873	659 385	797 591	6,2%	5,1%
Dont autres	68 259	80,8%	29 258	34 131	43 279	43 357	-10,7%	27,0%
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	11 365 694	6,6%	11 745 677	12 475 150	12 477 422	10 688 666	-1,5%	2,5%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Si la dotation globale de fonctionnement a nettement diminué, la collectivité a néanmoins bénéficié de participations (Etat et CAF) notamment au titre de la compensation partielle des différentes catégories d'emplois aidés (CAE, emploi d'avenir) dont le montant significatif et croissant suit celui des dépenses occasionnées par les embauches correspondantes.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a contesté la présentation dans le même tableau des dotations de fonctionnement à vocation générale et des participations correspondant à des politiques ciblées. Cependant cette présentation ne fait que suivre le plan comptable.

La chambre observe qu'en tout état de cause, la baisse de la DGF doit inciter la commune à entreprendre une démarche effective de réduction à due concurrence de ses dépenses.

L'ordonnateur estime pour sa part que la réduction dans de telles proportions des charges de fonctionnement, voire au-delà si l'Etat devait maintenir la baisse des dotations annoncée pour 2017, est impossible sur un ou deux exercices et qu'il conviendrait dès lors d'augmenter la fiscalité. Sans méconnaître l'impact significatif mais prévisible de la baisse des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, la chambre rappelle que la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 a instauré en 2015 un objectif national d'évolution de la dépense publique locale³⁸, dont la portée est certes encore non contraignante

³⁸ Objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL) pour la dépense de fonctionnement +2,8 % en 2014, +2 % en 2015 et +1,6 % en 2016 (Loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019).

mais qui nécessite une remise à plat, sinon une rupture dans la gestion des collectivités territoriales, notamment en matière de fonctionnement.

Elle réitère en conséquence sa recommandation d'inscrire les dépenses de fonctionnement de la commune dans une trajectoire à la baisse.

⇒ La fiscalité reversée

Commune d'Istres - Budget principal - Détail de la fiscalité reversée								
en €	2011	Var. annuelle moyenne 2007-2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne 2011-2015	Var. annuelle moyenne 2007-2015
Attribution de compensation brute	31 682 860	N.C.	31 682 860	32 206 444	44 595 335	62 924 716	18,7%	N.C.
+ Complément de ressource exceptionnel	700 000		-	-	-	-		
+ Dotation de solidarité communautaire brute	1 896 984	N.C.	3 342 814	5 223 646	5 464 505	3 161 334	13,6%	N.C.
+ Fonds de péréquation (FPIC et de solidarité)	-	5,3%	-143 725	-1 059 093	-1 655 144	-2 292 261	N.C.	N.C.
= Fiscalité reversée par l'Etat et l'interco	34 279 844	7,4%	34 881 949	36 370 997	48 404 696	63 793 789	16,8%	12,0%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les reversements de fiscalité en provenance du SANOP ont encore progressé sur la période 2011 – 2015 pour s'établir à 66,1 M€ en 2015 contre 50,1 M€ en 2014 (hors reversement FPIC).

Plus particulièrement, la dotation de coopération revenant à la commune d'Istres s'est établie à 62,9 M€ en 2015, représentant 46,36 % du total reversé à ses communes membres par l'ex-SANOP. Elle a plus que doublé entre 2010 et 2015, augmentant de 32,6 M€ dont 14,3 M€ au titre des transferts de compétences et donc de charges telles qu'évaluées et validées par la commission d'évaluation des transferts de charges transférées et 18,3 M€ au titre d'abondements hors transferts.

Selon la réponse de l'ordonnateur aux observations provisoires de la chambre, la progression de la dotation au-delà des transferts de charges se justifierait par des mesures de neutralisation fiscale pour 3,4 M€ (fiscalité ménages comme détaillé plus bas), par des mesures de péréquation pour 2,2 M€ (FPIC devenu fortement négatif)³⁹ et par une enveloppe d'investissements de compensation de 6,4 M€ justifiée par le fait que le coût moyen annualisé utilisé pour l'évaluation des transferts ne correspondrait pas à la réalité de l'entretien des bâtiments⁴⁰. Il ajoute que « finalement, la commune a bénéficié d'un complément de ressources net de 5,6 M€ » permettant de compenser la baisse de la DGF.

L'ordonnateur minimise ainsi le bénéfice que la commune a retiré des décisions du SANOP en les mettant en balance avec la baisse des dotations de l'Etat qui s'est imposée à l'ensemble des collectivités locales.

³⁹ Le rattachement de la commune à la métropole devrait avoir un impact sur la répartition du FPIC entre communes (Source : Etude de simulation du FPIC réalisée par le cabinet KLOPFER (juillet 2015) : les communes de l'ex- SANOP, fortement contributrices avant la mise en place de la métropole, verraient leur contribution très fortement réduite. Pour la commune d'Istres, on passerait de -2,3 M€ en 2015 à -172 K€ en 2016. Si cette évolution était avérée, l'abondement en « dur » de la dotation de coopération par cette compensation (2,2 M€) constitue bien un complément de ressources.

⁴⁰ Article 1609 C IV (CGI) : « les dépenses de fonctionnement, **non liées à un équipement**, sont évaluées d'après leur **coût réel** dans les budgets lors de l'exercice précédant le transfert de compétences ou d'après leur **coût réel** dans les comptes administratifs des exercices précédents ce transfert ».

« Le coût des dépenses **liées à des équipements** concernant les compétences transférées est calculé sur la base d'un **coût moyen annualisé**. Ce coût intègre le coût de réalisation ou d'acquisition de l'équipement ou, en tant que de besoin, son coût de renouvellement. Il intègre également les charges financières et les dépenses d'entretien. L'ensemble de ces dépenses est pris en compte pour une durée normale d'utilisation et ramené à une seule année ».

La chambre relève au surplus que la recette nette perçue, telle que calculée par l'ordonnateur, représente après prise en compte de la diminution de l'ensemble des dotations et participations perçues (-0,7 M€), environ 4,9 M€, soit 70 % de la progression de l'excédent brut de fonctionnement entre 2011 et 2015 (46 % en éliminant la progression des participations).

3.3.2 Les charges de gestion courante

La progression des charges de gestion courante, qui était déjà significative entre 2007 et 2011, a connu une accélération depuis la fin du plan de redressement : elles ont augmenté de + 5,3 % par an en moyenne sur la période 2011-2014, contre + 3,3 % par an en moyenne sur la période 2007-2011.

Sur l'ensemble de la période 2011-2014, elles sont passées de 63,2 à 84,3 M€.

Commune d'Istres - Budget principal - La structure de coût des charges de gestion courante

en €	2007	2011	Structure moyenne 2007-2011	2012	2013	2014	2015	Structure moyenne 2012-2015
Charges à caractère général	9 967 839	12 939 102	17,0%	14 994 190	18 197 436	17 035 250	23 535 418	21,7%
+ Charges de personnel	40 864 521	47 124 437	66,1%	49 120 856	51 000 851	53 627 956	55 565 469	61,6%
+ Subventions de fonctionnement	8 772 511	7 908 789	11,1%	8 156 330	8 586 460	8 552 667	10 332 462	10,5%
+ Autres charges de gestion	3 636 473	3 964 337	5,5%	4 034 026	4 115 420	4 108 044	4 724 009	5,0%
+ Charges d'intérêt et pertes de change	-	315 499	0,2%	393 260	887 087	989 733	2 064 605	1,3%
= Charges courantes	63 241 344	72 252 164	100,0%	76 698 663	82 787 255	84 313 650	96 221 963	100,0%
Charges de personnel / charges courantes	64,6%	65,2%		64,0%	61,6%	63,6%	57,7%	
Intérêts et pertes de change / charges courantes	0,0%	0,4%		0,5%	1,1%	1,2%	2,1%	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Deux postes ont plus particulièrement progressé : les charges à caractère général et les charges de personnel.

3.3.2.1 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général (voir détail en annexe VII) ont connu une très forte progression durant la période examinée, passant de près de 10 M€ en 2007 à 17 M€ en 2014, soit une augmentation annuelle moyenne de + 8 % (+11,3 % sur la période 2007-2015). Cette évolution à la hausse s'est fortement renforcée depuis la sortie du plan de redressement fin 2011 puisque la progression moyenne a atteint 9,6 % par an entre 2011 et 2014 (16,1% en incluant 2015), contre 6,7 % entre 2007 et 2011.

La forte croissance enregistrée entre 2014 et 2015 doit toutefois être relativisée du fait de l'intégration en 2015 de charges de fonctionnement liées aux transferts de compétences du SANOP vers la commune pour plus de 6 M€.

La chambre s'est plus particulièrement intéressée à l'augmentation de la ligne de compte 6135 « Locations mobilières », qui atteignait près de 2,8 M€ fin 2015.

Le niveau élevé et la progression de ce poste s'expliquent par le remplacement partiel du parc automobile de la commune, détenu en propriété, par des locations longue durée de véhicules et par le déploiement progressif, pour l'éclairage public extérieur et intérieur (bâtiments municipaux), de luminaires LED en location. Les conditions d'exécution des dépenses correspondantes ainsi que de celles liées à l'événementiel sont examinées au chapitre 5 du présent rapport.

La chambre note que, selon la réponse de l'ordonnateur à ses observations provisoires, l'évolution du poste des charges à caractère général en 2012 et 2013 s'expliquerait notamment par un effet de rattrapage des économies très importantes que la mise en œuvre du plan de redressement avait rendu nécessaires.

Néanmoins, le constat du poids croissant et de la forte dynamique des charges à caractère général, même après élimination des effets du changement de périmètre des compétences de la commune, constitue en toute hypothèse, une invitation à mettre en place des mesures d'économies afin d'inscrire la commune dans une trajectoire de maîtrise de ses charges courantes.

3.3.2.2 Les charges de personnel

Les dépenses de personnel (hors participations de l'Etat) restent prépondérantes parmi les charges de gestion courante (elles ont représenté 61,6 % du total de ces charges en moyenne sur la période 2011-2015) et, comme les charges à caractère général, connaissent une accélération de leur croissance depuis 2011 (+ 4,2 % de variation moyenne annuelle sur la période 2011-2015, contre + 3,6 % sur la période 2007-2011).

Compte tenu du poids important des emplois aidés recrutés par la ville sur les derniers exercices, la prise en compte des participations versées par l'Etat au titre de ces emplois a néanmoins réduit leur rythme de progression sur cette période :

en €	2007	2011	Var. annuelle moyenne 2011/2007	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne 2015/2011
Charges totales de personnel	40 864 521	47 124 437	3,6%	49 120 856	51 000 851	53 627 956	55 565 469	4,2%
Participations Etat emplois aidés	87 514	214 451	25,1%	577 403	930 738	1 489 586	1 744 025	68,9%
Charges nettes de participations	40 777 007	46 909 986	3,6%	48 543 453	50 070 113	52 138 370	53 821 444	3,5%

Pour autant, la dynamique des charges de personnel reste importante et si, en 2015, leur part dans les charges de gestion a diminué (elle s'est alors établi à plus de 55,8 %), cela n'a résulté que de l'augmentation des charges à caractère général et des subventions liées aux transferts de compétences intervenus entre l'ex-SANOP et la commune.

La gestion des personnels est analysée plus en détail au chapitre 4 du présent rapport.

3.3.3 L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement

Une fois sortie de la période de mise en œuvre du plan de redressement, la commune ne semble pas avoir capitalisé ses efforts passés.

Les résultats constatés à fin 2013 faisaient apparaître une nouvelle dégradation de la situation financière du budget principal, caractérisée par :

- une envolée des « charges à caractère général », dont le montant total est passé de 12,9 M€ en 2011 à 18,2 M€ en 2013 ;
- un résultat de fonctionnement et une capacité d'autofinancement (CAF) brute négative,
- le tout avec des dépenses d'équipement en forte progression, financées dès lors par recours à l'emprunt.

en €	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne 2011-2015	Var. annuelle moyenne 2007-2015
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	24 771 816	26 812 118	26 424 179	26 718 228	23 888 758	-0,9%	2,8%
+ Ressources d'exploitation	8 101 065	8 618 166	7 804 935	8 114 934	9 257 411	3,4%	5,6%
= Produits "flexibles" (a)	32 872 881	35 430 284	34 229 115	34 833 162	33 146 170	0,2%	3,5%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	11 365 694	11 745 677	12 475 150	12 477 422	10 688 666	-1,5%	2,5%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	34 279 844	34 881 949	36 370 997	48 404 696	63 793 789	16,8%	12,0%
= Produits "rigides" (b)	45 645 538	46 627 626	48 846 147	60 882 118	74 482 455	13,0%	10,1%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	-	-	-	0	0	N.C.	N.C.
= Produits de gestion (a+b+c = A)	78 518 419	82 057 910	83 075 262	95 715 280	107 628 625	8,2%	7,6%
Charges à caractère général	12 939 102	14 994 190	18 197 436	17 035 250	23 535 418	16,1%	11,3%
+ Charges de personnel	47 124 437	49 120 856	51 000 851	53 627 956	55 565 469	4,2%	3,9%
+ Subventions de fonctionnement	7 908 789	8 156 330	8 586 460	8 552 667	10 332 462	6,9%	2,1%
+ Autres charges de gestion	3 964 337	4 034 026	4 115 420	4 108 044	4 724 009	4,5%	3,3%
= Charges de gestion (B)	71 936 665	76 305 403	81 900 168	83 323 917	94 157 357	7,0%	5,1%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	6 581 754	5 752 507	1 175 095	12 391 362	13 471 267	19,6%	N.C.
<i>en % des produits de gestion</i>	8,4%	7,0%	1,4%	12,9%	12,5%		
= CAF brute	4 866 065	3 468 825	-857 481	9 911 372	9 243 356	17,4%	N.C.
<i>en % des produits de gestion</i>	6,2%	4,2%	-1,0%	10,4%	8,6%		

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

La situation financière observée fin 2014 met certes en évidence un rétablissement des soldes les plus critiques (l'excédent brut de fonctionnement (EBF) et surtout la CAF) mais cette amélioration a avant tout résulté d'une nouvelle augmentation globale des versements de l'intercommunalité au titre de la dotation de coopération 2014 (12,4 M€), pérennes pour la commune.

L'EBF et la CAF sont restés stables en 2015 malgré des évolutions des charges de fonctionnement en masse (charges à caractère général et subventions aux associations) qui ont résulté des transferts de compétences en provenance du SANOP.

3.3.4 La programmation et le financement des investissements

3.3.4.1 La programmation des investissements et la gestion en AP/CP

La commune a fortement investi depuis sa sortie du plan de redressement : 41,5 M€ de dépenses d'investissement ont été réalisées en cumul entre 2012 et 2015, ce qui représente 74 % du total des dépenses d'investissement de la période 2007-2015.

La commune ne dispose pas d'un programme pluriannuel d'investissement (PPI) présenté et adopté par le conseil municipal, permettant de s'assurer que les projets d'investissements soient compatibles, sur la durée de la mandature, avec ses moyens financiers.

Plusieurs outils existent cependant : tableau de recensement des projets, fiches élaborées par la direction générale des services, divers tableaux de suivi d'exécution des opérations tenus par la direction des services techniques (DST) et la direction des finances mais dans des versions différentes, plan de charge de la direction de la commande publique... Pour autant, l'ensemble de ces outils, qui ne sont pas toujours partagés entre les différents services, ne permettent pas de répondre à l'objectif consistant à s'assurer de la soutenabilité des engagements et ne constituent donc pas un PPI.

C'est donc sur la base des annexes aux comptes administratifs retraçant la situation des autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP) et des délibérations successives adoptées par le conseil municipal que la chambre a essayé de formuler une opinion sur la soutenabilité du programme d'investissement de la commune.

Outre les évolutions en dent de scie d'une gestion sur l'autre des montants d'autorisations de programme ouvertes, apparaissent des dysfonctionnements dans l'élaboration et le suivi de la programmation, qui s'expliquent pour partie par des échanges inefficaces entre les services techniques et la direction des finances mais également par la tenue « manuelle » de cette comptabilité, qui n'a pas été intégrée dans le module spécifique du logiciel comptable de la commune et dont la mise à jour apparaît aléatoire.

Autorisations de programme votées annuellement

Objet	AP délibérées 2008	AP délibérées 2009	AP délibérées 2010	AP délibérées 2011	AP délibérées 2012	AP délibérées 2013	AP délibérées 2014	AP délibérées 2015	AP délibérées (en cumul)
Total AP	6 581 800	722 520	1 733 580	13 224 780	12 723 370	6 446 549	56 779 874	- 22 464 986	75 747 487
dont ville	6 581 800	722 520	1 733 580	11 497 780	3 723 370	5 877 300	49 122 488	- 22 982 600	56 276 238
dont parkings souterrains	-	-	-	80 000	8 000 000	6 249	3 695 000	720 000	12 501 249
dont parking des Arnavaux	-	-	-	1 647 000	-	563 000	162 386	- 202 386	2 170 000
dont port des Heures Claires	-	-	-	-	-	-	2 000 000	-	2 000 000
dont régie des pompes funèbres	-	-	-	-	-	-	1 800 000	-	1 800 000
dont régie municipale des transports	-	-	-	-	1 000 000	-	-	-	1 000 000

source : annexes comptes administratifs et délibérations conseil municipal

S'agissant du suivi des autorisations de programme, la chambre relève en outre le périmètre très variable et peu fiable de cette programmation (voir annexe III), ce qui se traduit par :

- L'absence de clôture officielle des opérations apparemment terminées ;
- Des délibérations manquantes d'ouvertures, de compléments ou de retraits d'AP ;
- Des opérations fusionnées difficiles à rapprocher des opérations d'origine ;
- Des autorisations de programme ouvertes sur des opérations mais sans inscriptions de crédits de paiement par la suite et qui n'ont pas fait l'objet de retrait d'AP.

Cette situation doit être améliorée par l'ordonnateur. Cela passe par l'élaboration et la diffusion d'un règlement financier relatif notamment à la gestion des AP/CP, la mise en œuvre du module dédié à cette gestion dans l'applicatif comptable de la commune et la formalisation d'un cadre d'échanges entre les services techniques et la direction des finances, à la fois pour la prévision budgétaire et l'exécution des opérations.

La chambre prend acte de la réponse de l'ordonnateur, qui a annoncé qu'il allait « *veiller à l'avenir à construire un PPI* » et précisé que « *ce travail [avait] déjà débuté dès cette année 2016* ».

3.3.4.2 Le financement des investissements

en €	2012	2013	2014	2015	Cumul sur les années 2012-2015	Cumul sur les années 2007-2015
CAF brute	3 468 825	-857 481	9 911 372	9 243 356	21 766 072	22 365 590
- Annuité en capital de la dette	330 488	688 410	1 048 124	1 084 359	3 151 381	3 585 427
= CAF nette ou disponible (C)	3 138 337	-1 545 891	8 863 248	8 158 997	18 614 691	18 780 163
Taxes d'aménagement	-	-	-	8 808	8 808	8 808
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	414 010	918 766	2 293 380	1 425 171	5 051 327	6 661 928
+ Subventions d'investissement reçues	3 182 529	710 373	4 793 021	3 271 538	11 957 461	16 190 863
+ Produits de cession	980 723	518 703	193 510	187 581	1 880 517	2 081 806
+ Autres recettes	-	-	-	-	0	28 709
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	4 577 263	2 147 842	7 279 910	4 893 098	18 898 113	24 972 114
= Financement propre disponible (C+D)	7 715 600	601 951	16 143 158	13 052 095	37 512 804	43 752 277
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>132,3%</i>	<i>3,7%</i>	<i>161,5%</i>	<i>139,0%</i>	<i>90,4%</i>	<i>78,3%</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	5 831 658	16 272 463	9 995 719	9 387 166	41 487 007	55 876 603
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	154 458	1 144 305	-	4 500 000	5 798 763	5 936 229
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	2 776 077	367 001	2 526 625	8 701	5 678 404	6 169 804
- Participations et inv. financiers nets	80 151	14 980	-7 132	2 415 883	2 503 881	2 429 490
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-37 040	33 890	-943	-2 240	-6 333	-2 720
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-1 089 705	-17 230 688	3 628 889	-3 257 415	-17 948 918	-26 657 129
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	7 500 000	5 100 000	-	3 000 000,00	15 600 000	25 600 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	6 410 295	-12 130 688	3 628 889	-80 874	-2 172 378	-2 380 589

NB : La ligne « subventions d'investissement reçues » comprend des opérations d'ordre sans effet sur le résultat, retraçant les immobilisations reçues à titre gratuit (recette compte 1328 compensée par une dépense d'égal montant en classe 2) et qui gonflent le montant des subventions reçues :

En €	2012	2013	2014	2015
Compte 1328	2 370 238,21	367 001	2 526 624,65	8 701

Source : comptes de gestion.

3.3.4.2.1 Les cofinancements

⇒ *Les cofinancements reçus*

La collectivité bénéficie de divers cofinancements pour ses opérations d'investissement provenant du département des Bouches-du-Rhône, dans le cadre de plusieurs dispositifs : aide aux travaux de proximité (600 K€ demandés en moyenne par an), aide aux projets spécifiques (1 M€ pour le parking des Arnavaux, 3 M€ pour le parking du Forum des Carmes, 400 K€ pour le complexe nautique d'Entressen, 400 K€ pour la salle polyvalente d'Entressen), contrat départemental de développement et d'aménagement auparavant triennal (montant global de cofinancement de 30 M€ pour 76 M€ de travaux).

Une convention de co-maîtrise d'ouvrage a par ailleurs été signée en 2015 avec le syndicat mixte de gestion et d'exploitation des transports urbains Ouest Etang de Berre (SMGETU), qui permet la prise en charge partagée de travaux de voirie⁴¹. La collectivité perçoit également des subventions provenant notamment de la région et de l'Agence de l'eau. Enfin, le dispositif de « crédits délégués » de l'ex-SANOP mis en place en 2015 (voir annexe I) a permis de couvrir huit opérations pour un montant total de travaux subventionnables de 12,3 M€ HT pour lesquels le plafond de subventions est limité à 80 %.

⁴¹ Quatre opérations pour un montant global prévu de 915 000 € TTC (791 700 € pour le SMGETU et 123 300 € pour la commune).

Néanmoins, le taux réel de cofinancement⁴² (hors compte 1328) reste assez faible : il s'est établi à 17,9 % sur la période 2007-2015 et à 15,1 % sur la période 2012-2015.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a expliqué cette situation par des décalages dans l'encaissements des subventions. La chambre ne méconnaît pas ces décalages dont elle explique ci-après les conséquences sur la soutenabilité des dépenses d'investissement. Elle précise toutefois que les taux précités sont des moyennes calculées à partir des recettes reçues et comptabilisées sur plusieurs exercices, ce qui a pour effet de lisser les éventuels décalages.

⇒ *La sincérité des inscriptions*

Compte tenu de la montée en puissance des opérations d'investissement conduites en maîtrise d'ouvrage directe par la commune, l'appréciation sincère des contraintes budgétaires et des recettes de cofinancement s'avère essentielle.

A cet égard, les inscriptions budgétaires relatives aux subventions d'investissements reçues paraissent surestimées au vu des indices suivants :

- Réalisation très partielle des restes à réaliser (RAR)⁴³ 2013 repris au budget principal 2014 (2,3 M€ exécutés en 2014 pour 4,1 M€ prévus) ou encore des RAR 2014 ;
- Inscriptions surévaluées pour les crédits nouveaux, comme l'inscription par décision modificative du budget n° 1 de 5,4 M€ au titre des « crédits délégués » de l'ex-SANOP.

De fait, l'analyse des justificatifs produits par la collectivité notamment pour les RAR 2014 du budget principal⁴⁴, a révélé une insincérité des évaluations de recettes.

En effet, si des arrêtés de subventions justifiaient les montants prévus, les inscriptions budgétaires reprenaient les montants totaux des subventions accordées sans tenir compte des délais pluriannuels de réalisation des opérations concernées. En revanche, en dépenses, seuls des crédits correspondant aux dépenses de l'année avaient été inscrits. En outre, trois décisions d'attribution avaient été frappées de caducité⁴⁵ (non-respect de la réalisation de l'opération dans le délai de trois ans rendant caduque la subvention).

⁴² Taux de cofinancement = (subventions d'investissement reçues – dons et legs) / dépenses d'investissement.

⁴³ Il s'agit de dépenses engagées non encore mandatées et payées.

⁴⁴ Des dispositions de l'article R. 2311-11 CGCT, il ressort que « Le besoin ou l'excédent de financement de la section d'investissement constaté à la clôture de l'exercice est constitué du solde d'exécution corrigé des restes à réaliser.

Le solde d'exécution de la section d'investissement correspond à la différence entre le montant des titres de recettes et le montant des mandats de dépenses émis dans l'exercice, y compris le cas échéant les réductions et annulations de recettes et de dépenses, augmentées ou diminuées du report des exercices antérieurs.

Les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre (...). »

⁴⁵ Trois subventions du département votées les 22/07/2011 et 16/12/2011 relatives aux opérations complexe nautique d'Entressen, salle polyvalente d'Entressen, travaux de réparation de voirie Istres sud.

En 2015, l'ordonnateur a persisté dans cette voie en inscrivant en recettes nouvelles prévues des crédits délégués votés par l'ex-SANOP alors que les conditions de versement prévues par l'article 5 des conventions signées en juillet 2015⁴⁶ prévoyaient le versement d'un 1^{er} acompte de 50 % à la notification de la convention puis le versement d'acomptes et du solde en fonction de l'avancement des opérations.

La collectivité n'aurait dû inscrire que la partie certaine sur 2015 de ces crédits délégués, soit 50 %. A défaut, il fallait qu'elle inscrive l'intégralité des dépenses d'équipement correspondantes, y compris celles devant être réalisées au cours des exercices suivants.

Au 3 décembre 2015⁴⁷, sur le budget principal, le montant des subventions effectivement encaissées était de seulement 1,6 M€ pour une prévision budgétaire de 13,6 M€ (après décision modificative n° 3), dont 1,2 M€ sur les 3,6 M€ inscrits au titre des RAR 2014. Pour le budget annexe des « *parkings souterrains* », 2,2 M€ avaient été encaissés pour une inscription de 8,5 M€ (dont 2,2 M€ sur les 6 M€ inscrits au titre des RAR 2014). Seule la prévision du budget annexe du « *parking des Arnavaux* » paraissait réaliste.

Ainsi, jusqu'à présent, la section d'investissement était présentée en équilibre fictif puisqu'en dépenses, seules les prévisions de crédits de paiement annuels étaient inscrites, alors que les inscriptions de recettes correspondaient à des prévisions pluriannuelles. Cela a permis à l'ordonnateur de prétendre pouvoir se dispenser d'inscrire des emprunts en recette au budget.

Après échanges entre la chambre et la commune, la décision modificative du budget n° 5 (budget principal), adoptée par le conseil municipal du 22 décembre 2015, a permis de prendre en compte partiellement ces observations avec une diminution de 5,6 M€ des prévisions de recettes au compte 13 dont 3 M€ au titre des crédits délégués de l'ex-SANOP et 2,5 M€ au titre des subventions du département. En complément, la commune n'a pas eu d'autre choix pour équilibrer son budget que de prévoir la souscription d'un nouvel emprunt (3 M€), faisant cette fois preuve de davantage de sincérité dans ses évaluations.

La chambre s'étonne que, dans sa réponse à ses observations provisoires, l'ordonnateur se réfère à la définition règlementaire des restes à réaliser pour contester désormais son analyse. En effet, les RAR en recettes doivent retracer des recettes certaines. Le recouvrement d'une subvention n'est certain que si les conditions requises sont réunies. A cet égard, si la subvention est caduque, elle ne pourra être encaissée. De même, elle ne peut être perçue dans son intégralité que si l'ensemble du programme d'investissement qu'elle cofinance est lui-même engagé. Dans ce cas, il convient d'inscrire également en dépenses des crédits correspondant à l'intégralité de la dépense engagée et non encore mandatée. Lorsqu'il s'agit d'opérations sous autorisation de programme, seuls les crédits correspondant aux dépenses et recettes de l'année sont à inscrire. A la lumière du principe constitutionnel de sincérité budgétaire, le non-respect de ces règles traduit en l'espèce une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre budgétaire de la commune.

Enfin, des défaillances dans le suivi et les échanges d'informations entre les services techniques et la direction des finances, telles que celles déjà observées dans la programmation des opérations, ne permettent pas d'optimiser le recouvrement des cofinancements par la présentation régulière de demandes d'acomptes qui permettraient d'améliorer la soutenabilité du programme d'investissement.

⁴⁶ Les dispositions des conventions n'ont pu être exécutées qu'après avenants intervenus en octobre 2015.

⁴⁷ Extractions du logiciel comptable SEDIT (email Direction des finances du 7 décembre 2015).

3.3.4.2.2 L'endettement

Compte tenu du faible niveau de son financement propre disponible (CAF nette souvent négative jusqu'en 2013) et de la surévaluation de ses recettes d'investissement, la commune a dû recourir à l'emprunt pour financer son effort d'équipement. Cet endettement a également concerné ses budgets annexes.

Ainsi en 2015, avec la non réalisation de la cession de l'opération « Forum des Carmes » et des inscriptions surévaluées pour les subventions d'investissements, la commune a dû souscrire de nouveaux contrats de prêt pour un montant global de 6,5 M€, dont 3 M€ pour le budget principal, 2 M€ sur le budget annexe des « parkings souterrains » et 1,5 M€ sur le budget annexe des « pompes funèbres ».

L'encours de la dette consolidée (budget principal et budgets annexes confondus) est passé de 9,6 M€ (imputés à hauteur de 99,7 % sur le budget principal) à la fin de l'année 2011 à 27,5 M€ (imputés à hauteur de 76,4% sur le budget principal⁴⁸) à la fin de l'année 2015.

Endettement consolidé (tous budgets)							
en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Encours de la dette agrégée	4 479 840	6 327 778	9 604 971	16 783 631	23 431 651	22 255 643	27 523 792
= Encours de la dette consolidée (tous budgets)(1)	4 479 840	6 327 778	9 604 971	16 783 631	23 431 651	22 255 643	27 523 792
/ CAF brute consolidée tous budgets	-752 289	2 129 051	5 124 050	3 360 169	-656 910	9 792 171	9 460 260
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)	-5,95	2,97	1,87	4,99	-35,67	2,27	2,91
/ CAF brute du budget principal	-906 805	2 006 811	4 866 065	3 468 825	-857 481	9 911 372	9 243 356
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute du BP)	-4,94	3,15	1,97	4,84	-27,33	2,25	2,98
Intérêts des emprunts et dettes (2)	12 464	259 231	315 499	454 060	935 114	1 112 176	942 482
/ Encours de la dette consolidée	4 479 840	6 327 778	9 604 971	16 783 631	23 431 651	22 255 643	27 523 792
= Taux apparent de la dette consolidée (tous budgets)	0,3%	4,1%	3,3%	2,7%	4,0%	5,0%	3,4%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

(1) au sens de l'article L 1612-4 CGCT (soit le solde créditeur net du compte 16 sauf 1645, 166, 1688, 169)

(2) solde débiteur du compte 66 (hors 66113) - solde créditeur compte 76

Budget principal - Endettement									
en €	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Encours de dettes du BP au 1er janvier (1)	12 362	11 364	762 239	4 452 779	6 299 193	9 574 702	15 781 254	20 158 954	19 111 773
- Annuité en capital de la dette	0	0	59 220	151 116	223 710	330 488	688 410	1 048 124	1 084 359
+/- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	997	-875	240	2 470	781	-37 040	33 890	-943	-2 240
+ Nouveaux emprunts	0	750 000	3 750 000	2 000 000	3 500 000	7 500 000	5 100 000	0	3 000 000
= Encours de dette du BP au 31 décembre	11 364	762 239	4 452 779	6 299 193	9 574 702	16 781 254	20 158 954	19 111 773	21 029 654
Charge d'intérêts et pertes nettes de change (2)	0	1 798	12 464	259 231	315 499	393 260	887 087	989 733	839 289
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)			0,3%	4,1%	3,3%	2,5%	4,4%	5,2%	4,0%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

(1) au sens de l'article L 1612-4 CGCT (soit le solde créditeur net du compte 16 sauf 1645, 166, 1688, 169)

(2) solde débiteur du compte 66 (hors 66113) - solde créditeur compte 76

⁴⁸ Hors budget principal, des emprunts ont été inscrits sur les budgets annexes « Parkings souterrains » (2,3 M€ en 2013) et « Parking des Arnavaux » (1 M€ en 2012).

En prenant en compte l'encours imputé au budget autonome du CCAS, financé par la commune, la dette consolidée de la collectivité atteignait 28,5 M€ fin 2015.

Il convient enfin d'ajouter au montant des emprunts souscrits par la commune, la part de la dette que l'ex-SANOP lui a transférée en contrepartie des transferts d'actifs qu'il lui a consentis.

La convention conclue à ce titre pour la durée résiduelle de la dette, soit jusqu'au 31 décembre 2035, précise dans son article 2 que « *le stock de dette déterminé pour la commune d'Istres [s'élevant] à 28 214 605,61 € au 31/12/2014, correspond à 17,09 % de l'encours global du SAN* ».

Ce transfert a entraîné des dépenses supplémentaires non négligeables. Ainsi, au titre de 2015, l'ex-SANOP a facturé à la commune une somme de 4 247 597,15 € correspondant au remboursement du capital et aux intérêts de la dette transférée. Il ressort du tableau d'amortissement de cette dette qu'au titre de 2016, la commune était redevable de la somme de 4 049 191,45 €. Le remboursement de la dette transférée a été pris en compte dans le calcul de la dotation de coopération.

En prenant en compte cet encours supplémentaire, la dette totale de la commune s'élevait fin 2015 à 56,8 M€.

Budget (en €)	Solde du compte 16 à fin 2015
Budget principal	50 741 036,01
Budget annexe parkings souterrains	4 110 119,48
Budget annexe parking Arnavaux	871 738,79
Budget port des heures claires	36 855,09
CCAS	994 525,91
Total commune	56 754 275,28

Source : comptes de gestion.

En première analyse, les contrats ont été souscrits à taux fixe et n'apparaissent pas porteurs de risques particuliers.

Certes, comme l'a signalé l'ordonnateur dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, fin 2015, l'encours moyen par habitant de la dette imputée au budget principal de la commune (1 116 €) reste comparable à l'encours moyen par habitant de la dette des communes de sa strate (1 109 €)⁴⁹. Pour autant, le niveau du recours à l'emprunt doit être déterminé après réflexion sur la soutenabilité globale du programme d'investissement pluriannuel dont la collectivité doit se doter et pour lequel l'autofinancement et le cofinancement doivent être privilégiés.

3.3.5 La dette garantie

A ces emprunts s'ajoute la dette potentielle résultant des garanties d'emprunts que la commune a accordées à divers organismes. Le risque est toutefois modéré, s'agissant pour l'essentiel, de garanties bénéficiant aux bailleurs sociaux (40 opérations avec un capital restant dû au 31 décembre 2014 d'un montant de 41,1 M€ et un montant global d'annuités garanties de 1,6 M€ en 2014).

La chambre s'est toutefois interrogée sur la délibération n° 76/14 du 17 avril 2014, par laquelle le conseil municipal a approuvé une garantie d'emprunt pour la construction d'une salle et le développement d'une activité de fitness par une personne de droit privé (garantie couvrant 50 % de deux emprunts d'un montant total de 1 680 000 €, soit une annuité de 42 000 €).

⁴⁹ Source Bercy-Colloc.

La chambre rappelle qu'outre le respect des ratios prudentiels posés par la loi⁵⁰ et complétés par la jurisprudence, les garanties accordées, qui sont créatrices de droits pour les bénéficiaires, comportent des risques pour la collectivité dès lors qu'elles ne peuvent être ni retirées ni remises en cause, après expiration du délai du recours pour excès de pouvoir. Par ailleurs, s'agissant d'une dépense nécessaire à l'acquittement d'une dette exigible, elle s'analyse comme une dépense obligatoire au sens de l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales.

Il en résulte que lorsqu'il est appelé à se prononcer sur un engagement de telle nature, le conseil municipal doit pouvoir disposer de tous les éléments lui permettant d'apprécier objectivement la soutenabilité des projets.

Au cas d'espèce, s'agissant de la création d'une activité commerciale concurrentielle engageant la commune sur vingt ans, la présentation du dossier est apparue plus qu'insuffisante. Il ressort en effet du procès-verbal de la séance du conseil municipal du 17 avril 2014, qu'il ne comportait ni les statuts de la société bénéficiaire, ni un quelconque plan d'affaires, et renvoyait la responsabilité de l'étude du projet aux banques.

Par délibération n° 334/14 du 19 décembre 2014, la délibération susmentionnée du 17 avril 2014 a toutefois été retirée. En effet, selon les informations communiquées par le maire lors de la séance du conseil municipal du 19 décembre 2014, les banques ont refusé de soutenir le promoteur du projet.

3.3.6 La trésorerie

La commune a connu une dégradation de son fonds de roulement et de sa trésorerie.

Au 31 décembre 2014, la trésorerie nette était négative, suscitant une dépendance accrue de la collectivité aux concours bancaires (de court terme). A la même date, la commune n'avait pas soldé sa ligne de trésorerie (3 M€ inscrits au compte 5193).

au 31 décembre en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Fonds de roulement net global	-666 098	-277 079	5 877 599	12 288 214	157 526	3 786 415	3 705 541
- Besoin en fonds de roulement global	-3 914 565	-4 937 297	-2 956 663	-2 944 817	-2 049 951	6 227 105	-8 638 515
=Trésorerie nette	3 248 466	4 660 218	8 834 262	15 233 031	2 207 477	-2 440 689	12 344 056
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	16,8	23,7	44,6	72,5	9,7	-10,6	46,8
<i>Dont trésorerie active</i>	5 221 466	4 660 218	8 834 262	15 233 031	2 207 477	559 311	12 344 056
<i>Dont trésorerie passive</i>	1 973 000	0	0	0	0	3 000 000	0

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Fin 2015, la situation de trésorerie de la commune pouvait apparaître rétablie.

⁵⁰ Voir les dispositions figurant aux articles L. 2252-1 et suivants du CGCT.

Toutefois, elle résultait en grande partie du fait que les remboursements dus à l'ex-SANOP suite aux transferts intervenus entre l'EPCI et la commune, soit 9,2 M€, n'avaient pas été mandatés et avaient été inscrits en charges à payer et en restes à réaliser 2015. Pour la part passée en charges à payer, ils ont bien impacté les résultats budgétaires et comptables de 2015 et donc diminué le fonds de roulement, mais aussi, parallèlement le besoin en fonds de roulement (négatif, il traduit l'excédent de la dette à court terme sur les créances), ce qui a préservé la situation de trésorerie de la collectivité. L'imputation en restes à réaliser de l'autre partie des remboursements a eu pour effet de réduire le résultat budgétaire mais pas le fonds de roulement, ni la trésorerie.

De plus, le constat opéré en fin d'exercice ne doit pas occulter la forte dégradation de la situation de trésorerie de la commune en cours d'exercice.

Compte tenu de l'insuffisance de fonds disponibles sur le compte au Trésor ouvert au nom de la collectivité, un dispositif d'ordres de priorité de paiement des mandats signés de l'ordonnateur a été mis en place dès mars 2014⁵¹ pour permettre au comptable de payer. Ce dispositif était toujours en vigueur à la fin du contrôle de la chambre.

Un état de la trésorerie arrêté au 16 juillet 2015, produit par le comptable public, a permis de constater que le total à payer au titre des dettes exigibles dans les mains du comptable s'établissait à cette date à 9 744 124,82 €, tandis que le montant des recettes enregistrées sur le mois s'élevait de 2 637 981,26 € (hors ligne de trésorerie de 3 M€), soit une impasse de 7 106 143,56 € (hors mandatements en instance encore non parvenus). Aussi la commune, qui avait renouvelé une première ligne de trésorerie de 3 M€⁵² en février 2015, a dû en ouvrir une seconde de 3 M€⁵³ en août 2015.

La chambre souligne que la dégradation de la trésorerie, malgré un besoin en fonds de roulement négatif, est révélatrice d'un problème d'ajustement à long terme, sous-tendu par une tendance à la dégradation du fonds de roulement depuis 2012 qui trouve son origine dans la poursuite d'un programme d'investissement trop ambitieux au regard de la capacité d'autofinancement et des ressources permanentes externes que la commune a mobilisé.

Jusqu'en 2015, la commune n'a, à cet égard, pas eu d'autre choix que de souscrire successivement plusieurs emprunts pour financer ses investissements, ce qui ne l'a pas empêchée de mobiliser de manière intensive ses lignes de trésorerie.

Le maintien de la solvabilité de la commune nécessite donc un accroissement sensible de son fonds de roulement.

⁵¹ Ouverture de la ligne de trésorerie 2014 (décision du maire n° 73/14 du 3/02/2014).

⁵² Décision du maire n° 85/15 du 12/02/2015.

⁵³ Décision du maire n° 536/15 du 5/08/2015.

Détail du Besoin en fonds de roulement global							
en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Stocks	0	0	0	0	0	0	0
+ Redevables et comptes rattachés	1 501 788	1 355 393	1 024 125	1 095 275	1 328 871	1 218 248	901 408
- Dont redevables	1 459 594	1 318 961	987 748	929 265	1 025 572	1 044 466	698 273
- Dont créances irrécouvrables admises par le juge des comptes	0	0	0	0	0	0	0
- Encours fournisseurs	3 941 758	3 548 276	1 976 394	2 762 333	4 334 847	3 998 070	1 626 228
- Dont fournisseurs d'immobilisations	75 619	91 143	61 660	69 866	961 014	851 421	240 138
= Besoin en fonds de roulement de gestion	-2 439 970	-2 192 883	-952 270	-1 667 058	-3 005 977	-2 779 822	-724 820
- en nombre de jours de charges courantes	-12,6	-11,2	-4,8	-7,9	-13,3	-12,0	-2,7
- Dettes et créances sociales	0	0	0	0	5 364	267	0
- Dettes et créances fiscales	3 004	5 419	868	0	307	9 645	0
- Autres dettes et créances sur Etat et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)	1 210 006	2 666 674	1 261 796	1 075 674	-15 227	-2 685 930	6 145 440
- Autres dettes et créances	261 584	72 321	741 729	202 085	-946 469	-6 330 908	1 768 255
- Dont dépenses à classer ou régulariser (qui augmentent le BFR)*	227	124 516	3 350	3 415	2 567	9 832	28 015
- Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le BFR)*	1 206 062	170 691	46 855	56 379	131 510	187 957	461 954
- Dont autres comptes créditeurs (dettes d'exploitation qui diminuent le BFR)*	308 108	28 645	355 815	451 760	436 103	633 456	783 493
- Dont autres comptes débiteurs (créances d'exploitation qui augmentent le BFR)*	1 371 391	241 290	276 563	344 842	395 215	321 558	235 857
- Dont compte de rattachement avec les budgets annexes**	107 553	189 893	500 964	44 598	-1 351 547	-7 126 849	-634 400
- Dont compte de rattachement avec le CCAS et la Caisse des écoles**	0	0	0	0	0	0	0
= Besoin en fonds de roulement global	-3 914 565	-4 937 297	-2 956 663	-2 944 817	-2 049 951	6 227 105	-8 638 515
- en nombre de jours de charges courantes	-20,3	-25,1	-14,9	-14,0	-9,0	27,0	-32,8

* présentation en valeur absolue
solde créditeur (+) diminue le BFR, un solde débiteur (-) l'augmente

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué « qu'en 2016, il n'a été fait appel qu'une seule fois à la ligne de trésorerie, pour un montant de 0,6 M€ en juillet, remboursé quelques jours après. (...) A ce jour, il n'est fait appel à aucune ligne de trésorerie ».

La chambre en prend acte, en précisant que le recours à une ligne de trésorerie est une pratique de gestion courante et parfaitement légitime tant qu'elle n'est pas symptomatique, comme en l'espèce, d'un problème plus global de soutenabilité budgétaire, qui nécessite de la part de l'ordonnateur un ajustement de ses pratiques.

3.3.7 Les relations irrégulières ou peu transparentes entre le budget principal et les budgets annexes de la collectivité

Les participations du budget principal à l'équilibre des budgets annexes connaissent une évolution à la hausse.

Participation à l'équilibre du budget principal aux budgets annexes

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Montant des subventions versées par la commune	400 672	410 791	592 372	1 170 863	1 168 678	1 170 154	1 390 344
<i>dont compte 657363 Subventions de fonctionnement SPA</i>	-	-	76 416	651 910	663 725	589 085	693 044
BA RAVI (M14)	-	-	76 416	651 910	663 725	589 085	693 044
<i>dont compte 657364 Subventions de fonctionnement SPIC</i>	272 000	252 000	352 000	310 000	260 000	374 000	375 000
BA Transports (M43)	272 000	252 000	352 000	310 000	260 000	374 000	375 000
<i>dont compte 67441 Subventions exceptionnelles SPIC</i>	128 672	158 791	163 956	208 953	244 954	207 069	322 301
BA Parkings souterrains (M4)	80 260	109 450	111 803	94 770	96 560	63 482	216 414
BA Parking des Arnavaux (M4)				60 600	70 000	38 000	-
BA Port des heures claires (M4)	48 412	49 341	52 153	53 583	78 393	105 586	105 887
BA Pompes funèbres (M4)	-	-	-	-	-	-	-

Source : comptes de gestion

Par ailleurs, sauf pour ce qui concerne le budget annexe des transports, régi par des règles différentes de celles applicables aux autres services publics industriels et commerciaux (SPIC), les dispositions de l'article L. 2224-1 du CGCT prévoient que ces services doivent être équilibrés en dépenses et en recettes, sauf exceptions mentionnées à l'article L. 2224-2 du CGCT.

Dans ces conditions, les tarifs fixés pour les usagers de ces services doivent permettre, *a minima*, la couverture des charges de fonctionnement, personnel compris. Seules des charges supplémentaires et plus conjoncturelles résultant d'investissements importants difficiles à absorber par le fonctionnement normal peuvent éventuellement être compensées par des participations de la commune et donc supportées par le contribuable.

Or, l'examen des relations financières entre le budget principal et les budgets annexes des services industriels et commerciaux (parkings, port) a mis en évidence des infractions à ces dispositions.

Ainsi, il n'y a pas lieu de procéder au remboursement des charges de personnel tel qu'il est actuellement pratiqué au profit des budgets annexes des « parkings souterrains », du « parking des Arnavaux » et du « port des Heures Claires », mais de procéder comme pour le budget annexe des « pompes funèbres »⁵⁴.

⁵⁴ Il convient d'ouvrir le compte 6215 dans le budget annexe et en contrepartie le compte 70841 au budget principal pour opérer le remboursement effectif des personnels mis à disposition par le budget principal au profit du budget annexe.

A ces irrégularités manifestes s'ajoute le fait qu'à la lecture des comptes de liaison (comptes 45) entre les budgets annexes et le budget principal, il apparaît que ce dernier alimente, de fait, la trésorerie des services industriels et commerciaux.

Ces comptes retracent en effet, dans le budget principal et symétriquement dans les budgets annexes, les opérations de trésorerie. Leur solde dans la comptabilité de chaque budget annexe doit normalement être débiteur et être à l'inverse créditeur, pour le même montant, dans la comptabilité du budget principal. Si ce n'est pas le cas, cela signifie que le budget principal fait une avance de trésorerie au budget annexe concerné, ce qui, s'agissant d'un SPIC, peut constituer une irrégularité au sens de l'article L. 2224-2 du CGCT puisqu'il peut s'agir d'une subvention déguisée. En effet, un compte 45 durablement créditeur dans la comptabilité annexe peut être révélateur d'une incapacité de ce budget à couvrir ses dépenses au moyen de ses propres ressources.

Or, au cours des exercices 2013 et 2014, les soldes des comptes de liaison des budgets annexes des « parkings souterrains » et du « parking des Arnavaux » présentaient des soldes créditeurs de façon continue.

Cette situation traduit les difficultés de trésorerie affectant ces budgets annexes, qui découlent de la mauvaise appréciation des besoins de financement des équipements les concernant (subventions surévaluées, emprunts souscrits tardivement).

Situation des comptes de rattachement avec les budgets annexes							
		2010	2011	2012	2013	2014	2015
Solde compte 451							
Budget principal (M14)							
	D				1 351 546,55	7 126 849,23	634 400,19
	C	189 892,90	500 963,53	44 598,49			
BA Parkings souterrains (M4)							
	D	161 160,84	167 122,57	66 057,20			
	C				960 304,97	6 750 601,09	1 256 236,14
BA Parking des Arnavaux (M4)							
	D						195 794,00
	C		3 247,89	13 284,57	710 627,51	716 585,39	
BA Port des heures claires (M4)							
	D	152 260,36	196 521,73	142 646,09	73 982,77	105 445,38	143 935,23
	C						
BA Transports (M43)							
	D		140 567,12		245 403,16	234 891,87	282 106,72
	C	123 528,30		150 820,23			

Source : comptes de gestion

L'ordonnateur a annoncé, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, que « la commune révisera[it] ce point à l'avenir en proposant une délibération de prise en charge des dépenses de ces budgets annexes conformément au 2°) de l'article L. 2224-2 du CGCT ».

La chambre appelle toutefois son attention sur le fait que l'article L. 2224-2 du CGCT encadre strictement cette possibilité. Il dispose en effet que « la décision du conseil municipal fait l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée. Cette délibération fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent. En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement ».

Par ailleurs la chambre prend acte de l'engagement de l'ordonnateur d'imputer à l'avenir la subvention de fonctionnement au budget annexe à caractère administratif de la « Régie des agents de la ville (RAVI) » au compte 657364 et non plus en opération exceptionnelle au compte 67441.

Entre 2010 et 2015, la commune d'Istres a bénéficié de transferts massifs de recettes fiscales provenant de l'ex-SANOP, qui a depuis lors été fusionné dans la métropole Aix-Marseille-Provence. La plus grande partie de ces transferts (18,3 M€ sur un total de 32,6 M€) était dépourvue de lien avec les compétences qui ont été transférées entre l'ancien EPCI et la commune.

Ce constat conduit à relativiser la « *trajectoire vertueuse* » que, selon l'ordonnateur l'autofinancement (EBF et CAF) a suivie en 2014 et 2015. En effet l'amélioration constatée a résulté du bénéfice conjoncturel de ces ressources supplémentaires plutôt que d'un effort de maîtrise structurelle des dépenses. A cet égard il est regrettable que la commune n'ait pas poursuivi l'effort qu'elle avait réalisé dans le cadre du plan de redressement mis en œuvre sur la période 2007-2011, qui lui avait permis d'améliorer significativement son autofinancement.

Ainsi la collectivité n'a fixé aucune trajectoire de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement (charges à caractère général et dépenses de personnel), qui est pourtant d'autant plus nécessaire qu'elle a engagé par ailleurs un ambitieux programme d'investissement dont la soutenabilité s'avère peu compatible avec ses ressources propres.

La chambre souligne en outre le manque de sincérité des budgets votés par la commune, notamment en ce qui concerne les subventions d'investissement, dont le montant inscrit en recettes correspond à l'intégralité du produit à percevoir sur plusieurs exercices, tandis que les dépenses ne sont inscrites que pour leur montant annuel. Pour pallier le besoin de financement et les tensions de trésorerie qui se font inévitablement jour, la commune n'a eu d'autre choix que d'adopter des décisions modificatives successives, aboutissant *in fine* à une augmentation de l'endettement (+ 6,5 M€ d'emprunts en 2015 non prévus au budget primitif).

La juridiction invite en conséquence la collectivité à améliorer ses anticipations budgétaires et à prioriser ses dépenses au regard de ses ressources effectives. Elle recommande dans cette optique, l'élaboration d'un véritable programme pluriannuel d'investissement (PPI), phasé en dépenses et en recettes, pour la durée de la mandature et décliné dans une comptabilité en autorisations de programmes et crédits de paiement fiable, s'appuyant sur un règlement financier partagé.

Cette modification des pratiques apparaît indispensable car la commune ne pourra plus, dans le cadre de la métropole, compter sur des versements de fiscalité aussi salvateurs que ceux qu'elle a obtenus de la part de l'ex-SANOP.

Recommandation n° 3

Soumettre chaque année au conseil municipal un rapport sur les orientations budgétaires conforme aux nouvelles dispositions de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 4

Présenter au conseil municipal un plan pluriannuel d'investissement (PPI) pour la durée de la mandature, s'appuyant sur une stratégie d'endettement et permettant de s'assurer de la soutenabilité des projets d'équipements au regard des ressources de la commune.

Recommandation n°5

Elaborer un règlement financier et le soumettre à l'approbation du conseil municipal.

Recommandation n°6

En liaison avec le plan pluriannuel d'investissement, mettre en œuvre un suivi des AP/CP fiable et partagé et s'assurer de la sincérité des inscriptions budgétaires, notamment en recettes.

Recommandation n° 7

S'assurer du respect du principe d'équilibre financier des budgets annexes des services publics à caractère industriel et commercial conformément aux dispositions des articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 8

Renforcer les moyens alloués à la fonction budgétaire pour améliorer l'analyse de la soutenabilité budgétaire (annuelle et pluriannuelle) des projets de la commune.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a indiqué qu'il étudierait la recommandation n° 5 et prendrait en considération les autres recommandations formulées par la chambre. La juridiction en prend acte et veut croire que ses recommandations n° 3 et 7 seront mises en œuvre dans le strict respect des dispositions législatives et réglementaires sur lesquelles elles se fondent.

4 DEPENSES DE PERSONNEL

4.1 Des effectifs et une masse salariale en hausse continue

4.1.1 L'évolution des effectifs

Note liminaire :

Des divergences significatives de chiffres ont été constatées par la chambre entre les différents documents produits par la commune concernant ses effectifs, notamment entre l'annexe du compte administratif intitulée « *Etat du personnel au 31/12/N* », les bilans sociaux, les fichiers récapitulatifs de la « *Paye mensuelle* » dématérialisés, joints aux liasses comptables et les tableaux de bord établis par la direction des ressources humaines (DRH) pour assurer le suivi de la masse salariale de la commune.

Exemple : Effectifs Budget Ville au 31 décembre 2013

	Annexe "Etat du personnel au 31/12" (source : Compte administratif 2013)	Effectifs au 31/12 (source : Bilan social 2013)	Effectifs rémunérés au 31/12 (source : Nb de fiches de paie - CD joint liasse comptable)	Effectif rémunéré au 31/12 (source : Tableau de bord de suivi de la masse salariale - DRH)
Titulaires (yc emplois fonctionnels)	1 184	1 161	1 157	1 155
Non titulaires	125	48	201	198
Autres contrats	-	235	268	268
<i>dont collaborateurs de cabinet</i>		3	3	3
<i>dont assistantes maternelles</i>		60	60	61
<i>dont contrats aidés</i>		121	122	121
<i>dont apprentis</i>		27	27	27
<i>dont vacataires et saisonniers</i>		24	56	56
Total	1 309	1 444	1 626	1 621

Source : commune d'Istres

L'annexe au compte administratif relative à l'état du personnel est à cet égard largement incomplète et ne permet pas d'assurer une information exhaustive du conseil municipal.

En outre, la collectivité n'a pas produit les états annuels des emplois budgétaires en équivalent temps plein (ETP) qui, en principe, doivent faire l'objet d'une délibération par le conseil municipal. La commune devra remédier à ces insuffisances affectant le suivi et l'information du conseil municipal et, au-delà, des administrés de la commune.

La chambre prend acte de l'engagement que, dans sa réponse à ses observations provisoires, l'ordonnateur a pris pour l'avenir, de veiller à corriger les insuffisances relevées afin d'offrir tant aux administrés qu'aux membres du conseil municipal une vision la plus fidèle possible des effectifs de la commune.

Au plan pratique, la chambre a privilégié pour son analyse les informations issues des tableaux de bord de la DRH et de la paye (voir annexe IV).

Il en ressort que les effectifs rémunérés par la commune, tous statuts confondus, ont augmenté significativement pendant la période sous revue, passant de 1 346 en janvier 2007 à 1 717 en juin 2015 (+28 %). Cette progression a essentiellement résulté du recours à l'emploi d'agents non titulaires et aux dispositifs de contrats aidés et d'apprentissage.

Commune d'Istres - Effectifs Ville									
NOMBRE D'AGENTS PAYES (en effectifs moyens mensuels)									
	TIT	NON TIT	NON TIT HOR	Agents cont	CAE	CEA	appr	VAC	TOT
1er semestre 2015	1187,3	86,5	115,8	61,8	99,2	58,7	34,5	73,3	1717,2
année 2014	1206,4	160,8		63,1	133,8		28,9	54,3	1647,3
année 2013	1167,3	168,0		66,3	101,3		16,7	65,4	1585,0
année 2012	1144,3	180,8		68,6	68,2		14,8	57,3	1533,8
année 2011	1123,2	205,2		65,2	22,3		8,3	49,8	1474,0
année 2010	1188,6	178,8		64,8	36,7		5,7	46,0	1520,4
année 2009	1233,3	160,5		59,2	19,7		3,9	40,7	1517,2
année 2008	1172,6	146,5		-	3,8		0,6	37,7	1361,1
année 2007	1208,8	102,9		-	0,3		-	34,2	1346,2

source : Commune d'Istres - DRH - Tableau de bord mensuel de suivi des effectifs rémunérés

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que la ville assumait en la matière « *une politique ambitieuse et volontariste* » et qu'elle avait « *toujours exprimé le vœu d'apporter à sa population un service de grande qualité. Cela veut dire explicitement qu'elle offre à ses concitoyens des moyens supérieurs et quelque peu inédits à ceux qu'il est possible de rencontrer dans d'autres collectivités et surtout dans des villes de taille comparable* ».

Le haut niveau de service que revendique l'ordonnateur concernerait notamment les moyens des écoles, l'éducation sportive, la sécurité, les espaces verts, l'entretien routier, le tourisme...

Le maire a également fait valoir que le caractère non pérenne des emplois des agents non titulaires et des contrats aidés ou d'apprentissage rendrait possible, en tant que de besoin, la réalisation d'économies sur la masse salariale.

Plusieurs facteurs expliquent l'augmentation des effectifs de la commune.

- **Les transferts de charge avec d'autres entités**

Les mouvements les plus importants sont intervenus entre le budget de la ville et celui du CCAS et correspondent soit :

- À des transferts d'activité réels comme celui, intervenu en 2009, du service de la petite enfance vers le budget de la ville, qui a concerné 86 agents titulaires⁵⁵ ou, à l'inverse, celui de la compétence « restauration auprès des personnes âgées », qui est passée en 2014 du budget de la commune à celui du CCAS et qui s'est traduit par la mutation au CCAS de trois agents mutés et par la mise à disposition du CCAS de huit autres, selon leur choix⁵⁶.

- À des modifications d'employeur (d'abord la commune puis le CCAS) afin de prolonger des contrats aidés au-delà de leur durée légale initiale de deux ans. Ainsi, depuis 2014, les rémunérations d'agents sous CAE sont imputées sur le budget du CCAS alors qu'ils sont restés en poste à la ville (34 agents étaient concernés en juin 2015).

Plus marginalement, d'autres modifications de périmètre sont intervenues au cours de la période examinée :

- Le transfert de l'activité « événementiel » et du secteur « féria » de l'EPIC Tourisme vers la ville⁵⁷, qui a concerné un agent.
- Le transfert de l'activité de la collecte et du traitement des ordures ménagères vers le SAN (création de la régie), qui a concerné 33 agents titulaires et quatre agents en contrats aidés⁵⁸.

Enfin, depuis le 1^{er} janvier 2016, la commune intègre les personnels liés aux transferts de compétences de l'ex-SANOP. Comme indiqué *supra*, ces transferts ont concerné 103 agents.

⁵⁵ Délibération du 23 octobre 2008.

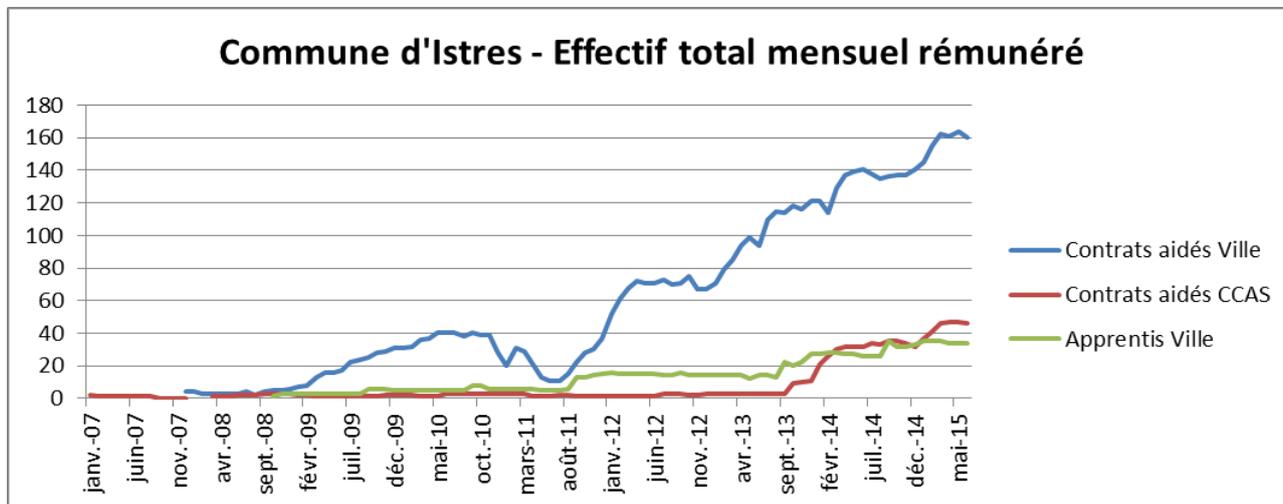
⁵⁶ Délibération du 20 février 2014.

⁵⁷ Délibération n° 179/08 du 15 mai 2008 relative aux modalités de transfert de l'activité « événementiel » et du secteur « féria » de l'EPIC Office du Tourisme d'Istres vers la ville d'Istres et création d'un poste d'attaché territorial par délibération du 31 juillet 2008.

⁵⁸ Délibération du 27 mai 2010.

- **Un recours intensif aux dispositifs particuliers de recrutement (contrats aidés, apprentissage...)**

Fin juin 2015, la ville d'Istres employait 99 personnes titulaires de contrats d'avenir⁵⁹ (CAE), dont 44 étaient imputés sur le budget du CCAS, 59 personnes bénéficiant d'emplois d'avenir⁶⁰ (CEA), ainsi que 35 personnes sous contrats d'apprentissage.



Source : Commune d'Istres – DRH - Tableaux de bord mensuel de suivi des effectifs rémunérés.

Sur les 254 personnes qui ont bénéficié du dispositif CAE sur le budget de la ville depuis le démarrage du dispositif en 2009, plus de 90 sont sorties des effectifs (fin de contrat), 14 ont été recrutées par la commune comme agents non titulaires avant une éventuelle titularisation, huit ont été basculées sur le dispositif « emploi d'avenir », cinq ont été recrutées par le SANOP et les autres ont un contrat en cours imputé sur le budget de la ville ou en attente de renouvellement ou ont déjà fait l'objet d'un renouvellement sur le budget du CCAS.

La chambre prend acte qu'il s'agit là, pour le maire, d'une démarche sociale assumée en faveur de l'emploi des personnes éloignées de l'emploi et de l'apprentissage.

- **Une pratique très extensive des mises à disposition de personnels notamment auprès des associations**

Outre la mise à disposition d'agents communaux à des entités publiques (service départemental d'incendie et de secours, associations syndicales autorisées (ASA), CCAS, EPIC Tourisme) ou aux budgets annexes (RAVI, Pompes funèbres, Port des Heures Claires, Parkings souterrains), la commune met également à disposition des personnels à différentes associations intervenant sur le territoire communal.

Fin 2014, selon les différents documents transmis par la commune et consolidés par la chambre⁶¹, les mises à dispositions concernaient environ 108 agents communaux en ETP, dont 52 au bénéfice d'associations.

En 2015, le transfert à la commune de compétences de l'ex-SANOP, concernant notamment le soutien aux associations sportives, devrait en augmenter le nombre.

⁵⁹ Ce contrat de travail, réservé au secteur non marchand, favorise l'embauche et l'insertion dans l'emploi durable de personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, sans condition d'âge.

⁶⁰ Les emplois d'avenir ont été créés par la loi n° 2012-1189 du 26 octobre 2012 à destination des jeunes de 16 à 25 ans sans emploi, peu ou pas qualifiés.

⁶¹ Notamment, les pièces justificatives de refacturation.

La mise à disposition de personnels aux associations est traitée de manière plus détaillée dans le chapitre 6 consacré au soutien que la commune apporte au secteur associatif.

La chambre prend acte de la démarche politique assumée et revendiquée de la commune en matière d'accompagnement du secteur associatif.

- **Le poids croissant des agents non titulaires en dépit de plusieurs actions de résorption**

Malgré quelques fluctuations correspondant aux mesures de résorption de l'emploi précaire intervenues en 2012 (qui ont concerné 97 agents nommés fonctionnaires stagiaires pour le budget de la ville et 10 pour le budget du CCAS) et en 2014 (55 agents nommés fonctionnaires stagiaires pour le budget de la ville et 15 pour celui du CCAS)⁶², le « stock » d'agents non titulaires (hors vacataires) rémunérés a augmenté, passant de 89 agents représentant 6,8 % de l'effectif total de la commune en janvier 2007 à 201 agents représentant 11,6 % de l'effectif total de la commune en juin 2015.

4.1.2 Un recours irrégulier à des recrutements de non-titulaires sur des emplois permanents

La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale fixe les modalités de recrutement des agents non titulaires :

- Sur un emploi non permanent (article 3) pour faire face à un accroissement temporaire (al. 2) ou saisonnier (al. 3) d'activité ;
- Sur un emploi permanent, à titre temporaire en remplacement d'un fonctionnaire ou d'un autre agent non titulaire (article 3-1), ou encore pour palier une vacance d'emploi (article 3-2),
- Sur un emploi permanent, à titre permanent en cas d'absence de cadre d'emploi (article 3-3 al.1), pour des emplois de catégorie A (article 3-3 al.2).

D'autres cas de recrutement direct d'agents non titulaires sont prévus notamment pour les postes de direction, les collaborateurs de cabinet, les assistantes maternelles...

Deux délibérations de principe⁶³, faisant référence aux dispositions des articles 3 (al. 1 & 2) et 3-1, sont intervenues pour autoriser le maire à procéder à ces recrutements durant la durée de son mandat.

En pratique, la commune opère une distinction, au sein des emplois non titulaires, entre « *non titulaires indiciaires et contractuels* » et « *non titulaires horaires* », qui lui est propre et ne renvoie à aucun des cas de recrutement précités. Dans son libellé, cette distinction apparaît pour le moins artificielle puisque, contrairement aux agents vacataires (centres aérés), tous les agents non titulaires sont rémunérés sur la base d'un grade, d'un échelon et de l'indice correspondant.

⁶² Il s'agit de recrutements sans concours (agents de catégorie C) intervenus en juin 2012 pour le personnel non titulaire occupant des emplois permanents et janvier 2014 pour le personnel vacataire horaire intervenant depuis de longues années sur la ville et bénéficiant au moins de l'équivalent d'un mi-temps. L'essentiel du recrutement concerne le corps des adjoints techniques.

⁶³ Délibérations n° 100/08 du 17 avril 2008 pour le recrutement d'agents non titulaires de remplacement, occasionnels ou saisonniers et n° 80/14 du 17 avril 2014 pour le recrutement d'agents non titulaires pour remplacer les fonctionnaires et agents non titulaires momentanément indisponibles ou pour faire face à un accroissement temporaire et saisonnier d'activité (articles 3 al. 1 & 2 et 3-1).

Surtout, la chambre a constaté que la collectivité utilisait le support de l'article 3-1 (remplacement temporaire) pour procéder à des embauches de non-titulaires de toutes catégories au moyen de contrats de très courte durée (en général trois mois) qu'elle reconduit par périodes successives de trois mois sur plusieurs années. Ces embauches ne correspondent pas à des remplacements et la pratique revient, en outre, à contourner l'obligation de publicité au centre de gestion de la création par l'organe délibérant ou de la vacance d'un emploi permanent (voir articles 34 et 41 de la loi du 26 janvier 1984 précitée).

Or certains de ces emplois correspondent au surplus à des créations de postes (voir tableau ci-après).

Ils recouvrent des situations très contrastées quant aux conditions de rémunération des intéressés.

Ainsi, certains des agents de catégorie A et B figurant dans le tableau ci-dessous ont été recrutés à des niveaux indiciaires déjà très élevés, qui ont progressé entre deux contrats en toute irrégularité, et bénéficient d'un régime indemnitaire modulé au plafond ou quasiment (matricules 002968 et 001847). D'autres stagnent depuis leur recrutement à un niveau indiciaire plancher et un régime indemnitaire minimum (matricules 001411 et 001903).

		Date embauche	Objet	Type de contrat	Grade	IM
Catégorie A	Agent matricule 002968	05/01/2015	Responsable communication numérique (création de poste)	CDD 3 mois renouvelable	Attaché principal non titulaire 6ème échelon	626
Catégorie B	Agent matricule 001847	08/11/2011	Responsable Qualiville (création de poste)	CDD 3 mois renouvelable	Rédacteur non titulaire 13ème échelon	463
		01/03/2015 (avancement de grade)			Rédacteur principal 2ème classe non titulaire 13ème échelon	491
	Agent matricule 002426	01/09/2013	Service communication	CDD 3 mois renouvelable	Rédacteur principal 1ère classe non titulaire 9ème échelon	519
	Agent matricule 1653	15/06/2011	Architecte - Conduite de projets d'équipement (création de poste)	CDD 3 mois renouvelable	Technicien principal non titulaire 1ère classe 5ème échelon	428
		01/01/2015 (modification durée CDD)		CDD 1 an renouvelable		
	Agent matricule 001411	01/07/2010	Centre de vacances Istremont	CDD 3 mois renouvelable	Educateur APS non titulaire 1er échelon	326
Agent matricule 001903	01/03/2012	Adjointe responsable MAC	CDD 3 mois renouvelable	Educateur jeunes enfants non titulaire 1er échelon	327	

Source : Dossiers individuels - DRH Istres

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a justifié ces recrutements par le fait qu'ils n'existaient pas de cadres d'emplois au moment de l'embauche ou, quand ils existaient, par le fait que « *les profils envisagés (...) correspondent trop rarement aux attentes de collectivités publiques* ». La chambre rappelle toutefois que la collectivité reste soumise à l'obligation d'assurer la publicité de la vacance de l'emploi. C'est seulement après qu'un jury a constaté le caractère infructueux de la procédure que le recrutement d'un contractuel peut être justifié et régulier.

Par ailleurs, la chambre a constaté que la collectivité organisait un contournement de la réglementation pour favoriser la carrière de certains agents et, comme l'a d'ailleurs revendiqué l'ordonnateur dans sa réponse aux observations provisoires de la juridiction, améliorer leur rémunération.

Concomitamment à une mutation au CCAS et à une demande de disponibilité, quatre agents⁶⁴ auparavant agents titulaires de la commune ont ainsi été réembauchés par la ville d'Istres en tant que non-titulaires sur le poste même qu'ils occupaient antérieurement, mais à un grade supérieur, ce qui a permis à la collectivité de ne pas respecter les règles de promotion ou le plafonnement réglementaire des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS).

Contrairement à ce qu'indiquaient les visas de leurs arrêtés de recrutement, les embauches de ces agents ne pouvaient en aucun cas s'inscrire dans le cadre des dispositions de l'article 3-1 de la loi du 26 janvier 1984 (remplacement temporaire d'agents), puisqu'ils se sont remplacé eux-mêmes, et aucun autre cadre réglementaire ne le permettait. Aussi cette opération constitue-t-elle un détournement avéré de procédure.

	Service	Mutation au CCAS et radiation des effectifs de la ville	Demande disponibilité du CCAS	Recrutement non-titulaire par la Ville	Cadre d'emploi actuel	Montant indemnitaire mensuel (au 31/12/2014)
Agent matricule 59901 Adjoint technique titulaire 2 ^{ème} classe (IM 295)	Responsable du pôle exploitation (DST)	Par arrêtés à compter du 1/08/2009	Par arrêté à compter du 1/08/2009 pour 12 mois	Par arrêté à compter du 1/08/2009 pour 3 mois	Technicien principal non titulaire 2 ^{ème} classe 13 ^{ème} échelon (IM 515)	722,45 €
Agent matricule 134901 Adjoint administratif titulaire 1 ^{ère} classe (IM 324)	Responsable du service logement	Par arrêtés à compter du 1/07/2014	Par arrêté à compter du 1/07/2014 pour 12 mois	Par arrêté à compter du 1/07/2014 pour 12 mois	Rédacteur principal non titulaire 1 ^{ère} classe 10 ^{ème} échelon (IM 540)	500,24 €
Agent matricule 20700 Agent de maîtrise titulaire (IM 334)	Chauffeur cabinet maire	Par arrêtés à compter du 1/10/2014	Par arrêté à compter du 1/10/2014 pour 12 mois	Par arrêté à compter du 1/10/2014 pour 12 mois	Technicien principal non titulaire 1 ^{ère} classe 11 ^{ème} échelon (IM 562)	830,47 €
Agent matricule 107103 Adjoint administratif titulaire 1 ^{ère} classe (IM 316)	Service du protocole	Par arrêtés à compter du 1/10/2014	Par arrêté à compter du 1/10/2014 pour 12 mois	Par arrêté à compter du 1/10/2014 pour 12 mois	Rédacteur principal non titulaire 1 ^{ère} classe 11 ^{ème} échelon (IM 562)	944,91 €

Source : Dossiers individuels agents – DRH Istres.

⁶⁴ A savoir quatre sur les six agents placés en congés de disponibilité du CCAS.

Invité à mettre fin à l'ensemble de ces contrats irréguliers dans les meilleurs délais, l'ordonnateur a indiqué, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, que « *la ville d'Istres [avait] décidé de régulariser la situation* », qu'il a qualifié de « *montage statutaire* » justifié par la nature des fonctions des agents concernés.

4.1.3 Les déterminants de l'évolution de la masse salariale

Il convient de distinguer deux périodes dans l'analyse des évolutions de la masse salariale de la commune.

- **La période du plan de redressement (2007-2011)**

Au cours de la période 2007-2011, pendant laquelle la commune a mis en œuvre un plan de redressement, la masse salariale a connu une augmentation moyenne annuelle de 3,6 %. Cette période a été marquée par une montée en puissance de l'emploi non titulaire, dont la part dans le total des rémunérations non chargées est passée de 4,4 % en 2007 à 14,1 % en 2011.

Budget principal - Détail des charges de personnel						
en €	2007	2008	2009	2010	2011	Var. annuelle moyenne 2007-2011
Rémunération principale	22 154 873	21 909 346	23 670 900	23 095 722	22 472 141	0,4%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	4 749 646	5 083 737	5 483 190	5 414 903	5 162 954	2,1%
+ Autres indemnités (NBI, SFT, IR, indemnités licenciement)	1 271 212	1 224 256	1 328 526	1 312 093	1 278 932	0,2%
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	28 175 731	28 217 340	30 482 616	29 822 719	28 914 027	0,6%
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	95,5%	92,9%	88,3%	86,2%	85,1%	
Rémunération principale	1 310 211	2 103 900	3 794 863	4 319 031	4 794 854	38,3%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	-	-	-	-	-	N.C.
+ Autres indemnités	4 945	-	-	-	4 250	N.C.
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	1 310 211	2 103 900	3 794 863	4 319 031	4 799 104	38,3%
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	4,4%	6,9%	11,0%	12,5%	14,1%	
Autres rémunérations (c)	3 847	42 043	232 293	460 278	279 970	192,1%
<i>dont 64162 Emplois d'avenir</i>	-	-	-	-	-	N.C.
<i>dont 64168 Autres emplois d'insertion</i>	3 847	42 043	232 293	422 924	231 697	178,6%
<i>dont 6417 Rémunération des apprentis</i>	-	-	-	37 354	48 273	N.C.
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	0,0%	0,1%	0,7%	1,3%	0,8%	
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	29 489 789	30 363 283	34 509 772	34 602 028	33 993 101	3,6%
Atténuations de charges	23 546	31 704	22 700	40 179	45 268	17,8%
= Rémunérations du personnel	29 466 243	30 331 579	34 487 072	34 561 848	33 947 833	3,6%

* Hors atténuations de charges

- **Depuis la fin du plan de redressement**

Au cours de la période 2011-2015, postérieure au plan de redressement, la progression globale de la masse salariale dans son ensemble s'est accélérée (elle est passée à + 4,1 % par an en moyenne sans tenir compte des participations Etat pour les emplois aidés). Ce phénomène s'explique par les orientations de gestion adoptées par la ville et notamment :

- la résorption de l'emploi non titulaire de catégorie C, qui a généré en 2012 un surcoût consolidé pour la ville de 543 498 € en année pleine, auquel s'est ajouté en 2014 un nouveau surcoût de 389 257 € en année pleine ;

- une masse salariale « non titulaire » qui est resté malgré tout importante (elle représentant 12,7 % du total des rémunérations non chargées fin 2015) compte tenu du rythme continu des recrutements, qui sont venus compenser les opérations de résorption de l'emploi précaire ;
- la montée en charge des recrutements réalisés dans le cadre des dispositifs d'emplois aidés, même si les dépenses correspondantes sont partiellement remboursées par l'Etat (6 % du total des rémunérations non chargées fin 2015) ;
- la progression de tous les postes de rémunération (heures supplémentaires, astreintes, NBI) et la saturation du régime indemnitaire ;
- le caractère non bloquant des enveloppes prévisionnelles allouées aux services (heures supplémentaires, vacances horaires...), qui montre que la collectivité ne se donne pas les moyens pour maîtriser la dépense.

Budget principal - Détail des charges de personnel

en €	2011	Var. annuelle moyenne 2007-2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne 2011-2015	Var. annuelle moyenne 2007-2015
Rémunération principale	22 472 141	0,4%	23 266 572	23 970 813	24 466 148	25 145 518	2,8%	1,6%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	5 162 954	2,1%	5 409 302	5 559 034	5 917 448	5 932 255	3,5%	2,8%
+ Autres indemnités (NBI, SFT, IR, indemnités li	1 278 932	0,2%	1 301 149	1 330 779	1 364 442	1 370 729	1,7%	0,9%
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	28 914 027	0,6%	29 977 023	30 860 626	31 748 038	32 448 502	2,9%	1,8%
en % des rémunérations du personnel*	85,1%		84,3%	84,1%	82,3%	81,3%		
Rémunération principale	4 794 854	38,3%	4 751 862	4 474 778	4 755 538	5 077 569	1,4%	18,5%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	-	N.C.	10 975	-	-	0	N.C.	N.C.
+ Autres indemnités	4 250	N.C.	-	-	-	0	N.C.	N.C.
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	4 799 104	38,3%	4 762 837	4 474 778	4 755 538	5 077 569	1,4%	18,5%
en % des rémunérations du personnel*	14,1%		13,4%	12,2%	12,3%	12,7%		
Autres rémunérations (c)	279 970	192,1%	815 776	1 342 021	2 075 028	2 401 990	71,1%	123,6%
dont 64162 Emplois d'avenir	-	N.C.	-	278 247	946 031	967 428	N.C.	N.C.
dont 64168 Autres emplois d'insertion	231 697	178,6%	727 581	955 831	907 948	1 150 813	49,3%	103,9%
dont 6417 Rémunération des apprentis	48 273	N.C.	88 195	107 942	221 049	283 749	55,7%	N.C.
en % des rémunérations du personnel*	0,8%		2,3%	3,7%	5,4%	6,0%		
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	33 993 101	3,6%	35 555 636	36 677 425	38 578 604	39 928 060	4,1%	3,9%
Atténuations de charges	45 268	17,8%	43 120	20 368	42 951	79 030	14,9%	16,3%
= Rémunérations du personnel	33 947 833	3,6%	35 512 516	36 657 057	38 535 653	39 849 031	4,1%	3,8%

* Hors atténuations de charges

en €	2011	Var. annuelle moyenne 2007-2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne 2011-2015	Var. annuelle moyenne 2007-2015
Rémunérations du personnel	33 947 833	3,6%	35 512 516	36 657 057	38 535 653	39 849 031	4,1%	3,8%
+ Charges sociales	12 549 545	3,6%	12 944 679	13 677 966	14 244 442	14 687 615	4,0%	3,8%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	551 945	10,8%	593 217	633 677	772 244	901 235	13,0%	11,9%
+ Autres charges de personnel	59 502	-16,2%	27 410	-	40 597	48 274	N.C.	N.C.
= Charges de personnel interne	47 108 824	3,6%	49 077 821	50 968 701	53 592 935	55 486 156	4,2%	3,9%
Charges sociales en % des CP interne	26,6%		26,4%	26,8%	26,6%	26,5%		
+ Charges de personnel externe	15 613	17,1%	43 035	32 151	35 021	79 314	50,1%	32,6%
= Charges totales de personnel	47 124 437	3,6%	49 120 856	51 000 851	53 627 956	55 565 469	4,2%	3,9%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

En outre, dès lors que des agents travaillant dans les services de la ville sont rattachés au budget du CCAS, il conviendrait d'appréhender la masse salariale consolidée des deux budgets. Elle s'établissait à 59,4 M€ fin 2015, en progression de 4,6 % par an en moyenne depuis 2011.

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
012 - Charges de personnel (hors atténuation de charges 013) (1)	Budget Ville	47 838 039	47 997 532	47 124 437	49 120 856	51 000 851	53 627 956	55 565 469
	Budget CCAS	2 414 617	2 387 148	2 432 743	2 525 781	2 612 978	3 425 386	3 800 288
	Total	50 252 656	50 384 680	49 557 180	51 646 637	53 613 830	57 053 342	59 365 757
	évo n/n-1		0,3%	-1,6%	4,2%	3,8%	6,4%	4,1%
Charges de personnel / charges courantes	Budget Ville	68%	67%	65%	64%	62%	64%	58%
	Budget CCAS	78%	77%	75%	77%	74%	81%	78%

(1) 012 correspond au regroupement des comptes 621, 631, 633 et 64

Source : Anafi d'après les comptes de gestion

4.2 Des pratiques de gestion du personnel particulièrement généreuses sinon irrégulières qui favorisent l'inertie de la masse salariale

Compte tenu de la part élevée de la masse salariale dans les charges courantes (qui s'est établie à 63 % en moyenne pour ce qui concerne le budget de la ville et à 78 % pour celui du CCAS), la chambre s'est attachée à analyser de manière plus détaillée les pratiques de gestion du personnel de la collectivité. Ses analyses sont fondées sur les délibérations du conseil municipal, les avis du comité technique paritaire (CTP) existants, les tableaux de bord mensuels établis par la DRH, les données de la paie et la consultation des dossiers individuels de certains agents.

4.2.1 L'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT)

Plusieurs irrégularités affectent la durée et l'organisation du travail en vigueur dans la commune.

4.2.1.1 Un temps de travail dérogatoire à la durée légale

- Les anomalies affectant le maintien du régime de travail antérieur

Aux termes de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, « *les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire (...) peuvent être maintenus en application par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement prise après avis du comité technique (...)* ».

Sur ce fondement, par délibération n° 384/01 du 13 décembre 2001, le conseil municipal a décidé de maintenir les jours d'absence existant avant la loi du 3 janvier 2001, consécutifs à l'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT). La délibération indiquait que ce régime repose sur « *le contrat de solidarité conventionné avec l'Etat et approuvé par délibération n° 96/82 du conseil municipal de la ville d'Istres dans sa séance du 15 juillet 1982* », étant précisé que « *la durée effective du temps hebdomadaire de travail, telle que définie par l'article 2 du décret du 25 août 2000 et le décret du 12 juillet 2001, est maintenue à 35 heures pour l'ensemble des agents. Le décompte du temps de travail est maintenu sur la base de 32 jours de congés payés, étant entendu que les usages existants en matière de fêtes locales et nationales (équivalents à dix jours de congés payés) sont intégralement maintenus* ».

A la demande du contrôle de légalité, une nouvelle délibération a été adoptée (n° 41/02 en date 7 mars 2002), pour préciser que « *les 32 jours de congés payés mentionnés à la délibération n° 348/01 du 13 décembre 2001 correspondent à 25 jours plus 2 jours⁶⁵ de congés annuels auxquels s'ajoutent pour la commune cinq jours de congés d'hiver qui représentent un droit acquis dans le cadre du contrat de solidarité signé avec l'Etat le 19 novembre 1982* ».

Cependant l'article 2 du contrat de solidarité de 1982 prévoyait une réduction de trois heures de la durée hebdomadaire de service, soit 36 heures au lieu de 39 heures. Par ailleurs aucune mention des cinq jours de congés d'hiver dérogatoires au droit à congé légal ne figurait dans ce contrat, qui ne faisait pas non plus mention des dix jours correspondant aux « *usages existants en matière de fêtes locales et nationales* ».

- La fixation des modalités d'octroi de 10 jours exceptionnels accordés par le maire

Bien avant l'entrée en vigueur de la loi sur les 35 heures⁶⁶, chaque année, dix jours exceptionnels de congés étaient attribués aux agents de la ville d'Istres à l'occasion des fêtes votives ou de pont. L'octroi de ces congés se traduisait par la fermeture de certains bâtiments administratifs, selon un calendrier fixé et présenté pour avis chaque année au comité technique paritaire et valant pour la ville d'Istres et le CCAS⁶⁷.

Si l'on peut considérer que bien qu'il s'agisse de simples « usages » sans base juridique écrite, ces jours exceptionnels constituent des droits acquis au sens de la loi de 1984, les modalités de leur attribution devaient être maintenues à l'identique et ne pouvaient donc pas être modifiés sinon pour se conformer aux dispositions légales relatives au temps de travail.

Or, les modalités d'attribution de ces jours exceptionnels ont été modifiées en 2004 et en 2010, après une simple consultation du comité technique paritaire (CTP)⁶⁸, ce qui a eu pour conséquence de les « banaliser », puisqu'ils sont considérés désormais comme des droits à congé classiques, déconnectés des événements au titre desquels ils avaient été institués.

Seuls les rapports pour avis du CTP ont été produits à la chambre par la collectivité. Aucune délibération du conseil municipal, seule à même de conférer aux nouvelles modalités d'octroi des jours exceptionnels un fondement juridique, n'a été produite par la commune.

Quand bien même une telle délibération aurait été adoptée, la chambre observe que ces nouvelles modalités d'attribution des « jours exceptionnels » ont eu pour conséquence de créer de nouveaux droits à congés, irréguliers au regard des dispositions de la loi susmentionnée du 3 janvier 2001.

La chambre ne peut donc que constater que ces 10 jours n'ont pas de fondement juridique et qu'ils sont irréguliers au regard des dispositions régissant la durée légale du travail. Ils ne peuvent donc pas continuer à être défalqués de la quotité de travail des agents municipaux.

⁶⁵ Au regard de la réglementation, ces deux jours correspondent aux jours de fractionnement qui n'avaient *a priori* pas vocation à être inclus dans les droits acquis par la commune puisqu'ils restent conditionnels. Ils sont pris en compte par la commune dans le quota de congés actuel. Il semble donc qu'ils soient décomptés deux fois.

⁶⁶ Voir décret n° 2001-629 du 12 juillet 2001 aménageant pour la fonction publique territoriale la loi « Aubry » du 19 janvier 2000 relative à la réduction du temps de travail.

⁶⁷ Voir les rapports annuels présentés au CTP relatifs aux années 2003 à 2010.

⁶⁸ Rapports présentés au CTP lors de ses réunions du 5 mai 2004 et du 10 mars 2010.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a contesté le caractère irrégulier de la modification des conditions d'attribution de ces congés, « *l'absence d'observation de la part du contrôle de légalité à ce propos depuis 20 ans [en apportant selon lui] la parfaite démonstration* ». La chambre signale toutefois que, dans la mesure où les services chargés du contrôle de légalité n'ont pas à connaître des avis du CTP, il n'est pas anormal que le préfet n'ait formulé aucune observation. La chambre rappelle par ailleurs que le silence du représentant de l'Etat ne signifie pas que l'acte en cause puisse être regardé comme régulier.

- Les modalités de mise en œuvre de la journée de solidarité

La loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées a instauré une « *journée de solidarité* », en application du principe posé à l'article L. 3133-7 du code du travail. Les modalités de sa mise en place dans la fonction publique territoriale ont été précisées par la loi n° 2008-351 du 16 avril 2008 relative à la journée de solidarité et par une circulaire du 7 mai 2008.

La date de cette journée de solidarité doit être fixée par une délibération de l'organe exécutif de l'assemblée territoriale compétente, après avis du comité technique concerné⁶⁹ l'article 6 modifié de la loi susmentionnée du 30 juin 2004 précise que « *la journée peut être accomplie selon les modalités suivantes : le travail d'un jour férié précédemment chômé autre que le 1^{er} mai ; le travail d'un jour de RTT ; toute autre modalité permettant le travail de sept heures précédemment non travaillées, à l'exclusion des jours de congés annuels* ».

Se fondant sur les dispositions de la loi du 16 avril 2008, qui déconnecte la journée de solidarité du lundi de Pentecôte, le CTP a, le 20 octobre 2008, approuvé la modalité, toujours en vigueur dans la collectivité, consistant à appliquer la journée de solidarité sous la forme de deux minutes supplémentaires par jour travaillé.

Toutefois, aucune délibération du conseil municipal, seule à même de conférer à ces dispositions un fondement juridique suffisant, n'a été produite par la commune.

Au demeurant, la modalité de réalisation approuvée par le CTP reste purement théorique et n'est pas appliquée de manière effective dans les décomptes du temps de travail des agents municipaux. En effet, si c'était le cas, la commune devrait afficher un temps de travail hebdomadaire de 35 heures 10 minutes, ce qui n'apparaît ni dans son règlement intérieur, ni dans le logiciel associé (voir *infra*).

Pour assurer l'effectivité du décompte de la journée de solidarité, la chambre a invité le maire à faire délibérer le conseil municipal sur ce point et à garantir la réalisation effective de la journée de solidarité, par un paramétrage adéquat de son outil de gestion des temps de travail ou en recourant à la modalité la plus simple, largement répandue et éprouvée, consistant à faire travailler les agents une journée précédemment non travaillée, clairement identifiée et décomptée parmi les jours non travaillés.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a demandé à la juridiction « *de prendre acte de son intention de renforcer l'usage de son outil de contrôle efficace et surtout incontestable concernant ce grief spécifique* ». La chambre en prend note mais insiste sur sa recommandation de privilégier la modalité préconisée d'une journée clairement identifiée. Elle rappelle en outre à la commune l'obligation dans laquelle elle se trouve de délibérer sur le sujet.

⁶⁹ Aux termes de la circulaire du 7 mai 2008, « (...) Il appartient à la collectivité de délibérer, avant le 31 décembre 2008, pour choisir l'une des trois options prévues par la loi, permettant d'accomplir la journée de solidarité pour 2008 (...) ».

- Les autorisations d'absence pour motif familial

L'article 59 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit l'octroi d'autorisations d'absence à l'occasion d'évènements familiaux mais il n'en fixe pas la durée. En l'absence de décret d'application, les conditions d'attribution et les durées de ces autorisations d'absence doivent être fixées localement par délibération du conseil municipal, après avis du comité technique.

Seul un avis du CTP du 10 mars 2010 approuvant le « *Guide d'accueil des agents territoriaux de la ville d'Istres et du CCAS* » a été produit à la chambre pour justifier les autorisations d'absences accordées au personnel. Aucune délibération du conseil municipal, seule à même de conférer à ces dispositions un fondement juridique suffisant, n'a été adoptée⁷⁰.

En outre, il convient de noter le caractère généreux et très extensif des autorisations d'absence accordées à Istres, au regard des pratiques habituelles de l'administration, notamment pour le mariage de l'agent (10 jours d'absence) ou d'un enfant (2 jours), en cas de décès du conjoint ou d'un enfant (10 jours), d'un ascendant direct ou frère et sœur (3 jours) ou d'un membre du cercle familial très élargi (ascendant, descendant, par alliance jusqu'à un arrière grand parent : 1 jour)⁷¹.

La chambre invite la collectivité à se conformer à la réglementation en adoptant une délibération relative à ces autorisations d'absence. L'ordonnateur a indiqué en réponse que cette dernière « *entend[ait] se conformer à [cette] préconisation (...)* ». Il lui en est donné acte.

4.2.1.2 Une intégration irrégulière des jours de fractionnement dans les droits acquis

Sont attribués⁷² aux agents de la fonction publique, un jour de congé supplémentaire, s'ils ont pris cinq, six ou sept jours de congés en dehors de la période comprise entre le 1^{er} mai et le 31 octobre ou deux jours de congés supplémentaires lorsqu'ils ont pris au moins huit jours de congés en dehors de la période considérée.

Si ces jours de congés supplémentaires, dits « jours de fractionnement », doivent obligatoirement être accordés aux agents qui remplissent les conditions pour en bénéficier, il n'existe aucun droit acquis au maintien d'une attribution de congés supplémentaires fondée sur un usage⁷³. Pourtant, par ses délibérations des 13 décembre 2001 et 7 mars 2002, la commune a instauré l'octroi automatique des deux jours de fractionnement.

4.2.1.3 Une durée de travail en définitive inférieure à la durée légale

Pour l'ensemble des agents municipaux (encadrement compris), le temps de travail hebdomadaire est de 35 heures, assortis de 32 jours de congés payés auxquels s'ajoutent les 2 jours de fractionnement et les 10 jours mobiles (journées du maire), ce qui équivaut à un temps de travail annuel de 1 477 heures hors journée de solidarité, inférieur à la durée légale de 1 607 heures par an.

⁷⁰ E-mail DRH du 3 décembre 2015.

⁷¹ A titre de comparaison, pour la fonction publique d'Etat, les autorisations d'absence sont limitées à 5 jours en cas de mariage ou PACS de l'agent et à 3 jours en cas de maladie grave ou décès d'un conjoint, d'un enfant ou d'un ascendant direct (père ou mère).

⁷² Voir le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux (article 1^{er}).

⁷³ Voir la décision n° 96BX01945 de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 11 octobre 1999.

En application des lois et règlements et des délibérations valablement votées par le conseil municipal et selon la méthodologie usuellement retenue pour le calcul de la durée légale, le temps de travail annuel des agents municipaux, hors autorisations d'absence, devrait s'établir, au minimum, à 1 554 heures sur 222 jours travaillés et non pas à 1 477 heures⁷⁴ sur 211 jours, selon la pratique retenue et d'ailleurs affichée par la commune.

	Durée légale	Istres Exécuté (1)	Istres Règlementaire (2)
	365	365	365
- WE	-104	-104	-104
- jours fériés	-8	-8	-8
- congés payés	-25	-32	-32
- jours maire		-10	0
Total jours travaillés	228	211	221
en nb de semaines (sur la base de 5 jours /semaine)	45,6	42,2	44,2
en nb d'heures (sur la base de 35h/ semaine)	1596	1477	1547
arrondi à	1600		
+ journée de solidarité (en h)	7	0	7
temps de travail annuel (en h)	1607	1477	1554
nb de jours travaillés (7h/ jour)	229	211	222

(1) Source Guide d'accueil des agents territoriaux de la ville

(2) Lois et règlements et délibérations du conseil municipal

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que « *tout à fait consciente de la situation, la commune d'Istres entend[ait] entamer des discussions avec les partenaires sociaux afin de remettre à plat la durée du temps de travail* ». Il a cependant fait valoir qu'« *une telle remise à plat prendra[it] nécessairement du temps et ne pourra[it] de ce simple fait être réglée de manière définitive d'ici le dépôt du rapport définitif* » de la chambre régionale des comptes.

La juridiction en prend acte mais souligne que confrontée à la nécessité de mieux maîtriser sa masse salariale, la collectivité a tout intérêt à ouvrir ce chantier sans délai et rappelle que les avantages acquis n'ont pas un caractère immuable.

Il est donc recommandé à la commune de faire respecter les règles relatives à la durée du travail qu'elle s'est elle-même fixées puis, le plus rapidement possible, de se conformer à la durée légale du travail.

4.2.2 Le suivi et le contrôle du temps de travail

L'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires subordonne leur versement à la mise en place d'un contrôle automatisé du temps de travail.

⇒ Le système mis en place

Depuis le 7 mars 2011, la collectivité a mis en place un système automatisé de gestion du temps dans les services municipaux pour l'ensemble des agents (titulaires, stagiaires et non titulaires indiciaires) à l'exception, en principe, des assistantes maternelles, des vacataires et des non titulaires horaires. A cette fin, la commune s'est dotée d'un logiciel de gestion du temps (INCOTEC) et de terminaux de pointage en temps réel.

⁷⁴ Pour certains ratios (absentéisme notamment), la DRH se base sur 210 jours au lieu de 211.

En complément, un document d'accompagnement dénommé « *Règlement intérieur de gestion du temps* » a instauré un dispositif d'horaires variables. S'il a été soumis à l'avis du CTP, le 10 novembre 2010 (pour ce qui concerne la ville) et le 17 octobre 2011 (extension du dispositif au CCAS), il n'a fait l'objet d'aucune délibération du conseil municipal, contrairement aux dispositions de l'article 6 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001⁷⁵. Au demeurant, le conseil municipal n'a délibéré ni sur la définition des différents cycles de travail par nature de mission, ni sur leurs conditions de mise en place au sein de la collectivité, en infraction avec les dispositions de l'article 4 de ce même décret.

En l'absence d'approbation par une délibération du conseil municipal, seul à même de lui conférer un fondement juridique probant, le régime d'horaires variables dont bénéficient les personnels s'avère irrégulier.

Au demeurant le document soumis au CTP ne saurait être regardé, par son contenu, comme un véritable règlement intérieur. En effet, il ne répond pas aux exigences réglementaires car, même s'il décrit les différents régimes horaires (variables et fixes) ainsi que les modalités de suivi du compte horaire débit/crédit des agents et les régularisations éventuelles à effectuer (traitement des heures excédentaires, débit d'heures, heures supplémentaires), il est peu explicite sur leur application concrète dans les services.

A la lecture de ses annexes III et IV, qui listent les directions relevant de l'un ou l'autre des régimes, on comprend que tout est dans tout et son contraire puisque quasiment toutes les directions ou services relèvent des deux régimes sans distinction par fonctions des agents ou groupes d'agents concernés.

D'une manière générale, les cycles de travail ne sont pas définis clairement. Ainsi, il existe des dispositifs de « plannings libres », sous-modalité du régime d'horaires variables sans plages horaires obligatoires, ou encore des agents sous programmation annuelle qui constitue une sous-modalité du régime d'horaires fixes mais sur plusieurs sites.

Il en résulte que la collectivité n'a pas été en capacité de produire un état précis répartissant les services et les agents par type de cycles (fixes, variables, libres, annuels...). Elle a précisé à cet égard : « *il n'est pas possible d'exporter ce type de document. En effet le paramétrage est fait par type de "plannings" et nous comptabilisons près de 600 plannings* »⁷⁶.

Par ailleurs, des dérogations à l'obligation de badgeage sont accordées très largement, notamment pour les cadres de la collectivité⁷⁷, mais également pour d'autres agents comme ceux relevant d'une programmation annuelle mais pour lesquels le module spécifique proposé par l'éditeur du logiciel n'a pas été acheté par la collectivité. Pour les autres agents, cette dérogation ne correspond à aucun cas prévu par le « règlement ».

Pour ceux qui badgent, la correction des anomalies n'est pas toujours réalisée au fil de l'eau, ce qui rend illisibles et inexploitable les compteurs débit/crédit.

Les décomptes d'heures supplémentaires ne sont pas calculés à partir de l'outil mais continuent de suivre leur circuit « papier » historique. A la date d'achèvement du contrôle de la chambre, une expérimentation était certes en cours pour les services « Electricité » et « Voirie », mais elle consistait en une saisie des heures supplémentaires réalisées dans l'outil sur une base déclarative.

⁷⁵ Décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

⁷⁶ E-mail DRH du 21 octobre 2015.

⁷⁷ Par note DGS du 22 février 2011, il est établi qu'un seul badgeage par journée travaillée est prévu pour les cadres A.

Au final, alors qu'il relève d'une obligation réglementaire, le système de contrôle automatisé du temps de travail mis en œuvre par la commune d'Istres, s'avère largement inopérant, notamment pour certains services parmi les plus concernés par les heures supplémentaires (absence de badgeage pour le service scénique, la régie des pompes funèbres, décompte déclaratif pour les services techniques...).

La chambre rappelle que le décompte déclaratif contrôlable n'est admis que pour les agents exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, ainsi que pour les sites sur lesquels l'effectif des agents susceptibles de bénéficier d'IHTS est inférieur à 10⁷⁸.

Enfin, le décompte des astreintes n'est pas non plus intégré dans l'outil.

⇒ L'implication de la hiérarchie

Le dispositif prévoit la désignation de référents dans chaque service ou unité, chargés de contrôler et de régler les anomalies de badgeage des agents. Ces référents peuvent être différents des responsables de services.

L'équipe chargée de la « *gestion du temps et des congés* » de la DRH, censée assurer un soutien aux référents, ne dispose pas de moyens humains suffisants (une seule personne lui était affectée au 30 septembre 2015).

L'encadrement supérieur de la collectivité est parfaitement informé de la situation relevée par la chambre mais n'en a pas tiré toutes les conséquences à ce jour.

En effet, deux bilans réalisés par la DRH et remis au DGS en mai 2012 et mai 2013⁷⁹ ont mis en évidence « *des difficultés persistantes de fonctionnement et d'adhésion à l'outil* » et « *une gestion de l'outil loin d'être optimale* » et souligné le nombre important des absences de badgeage, le contournement des règles, l'existence de problèmes techniques, la nécessité de nombreuses interventions manuelles et surtout un défaut total d'implication de l'encadrement.

En dépit de la production par le DGS, le 26 août 2013, d'une note rappelant à l'encadrement les règles en vigueur, force est de constater que la situation n'a pas évolué dans le sens d'une plus grande efficacité.

Après plusieurs années de fonctionnement, faute d'une véritable volonté portée au plus haut niveau de la collectivité, le système automatisé de gestion du temps de travail apparaît donc sous utilisé. Des mesures radicales s'imposent, à commencer par la rationalisation des cycles de travail, la suppression de toutes les dérogations à la règle du badgeage, y compris pour l'encadrement, et la sanction effective des contournements constatés.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a tenu à souligner les efforts entrepris depuis près de trois ans pour assurer le suivi et le contrôle du temps de travail, évoquant l'expérimentation de la saisie des heures supplémentaires dans l'outil évoqué par la chambre et qui aurait vocation à être généralisé. Il a également indiqué que, du fait de leur situation particulière (ils ne bénéficient pas d'heures supplémentaires), les cadres se sentiraient moins concernés par les problématiques de badgeage, « *même si, dans les faits un effort de communication sera entrepris par la commune (...) afin de les inciter fortement à s'inscrire eux aussi dans ce dispositif* ».

La chambre souligne qu'il convient d'abord d'agir sur le cadre du dispositif régissant le cycle de travail, qui doit être formalisé par une délibération du conseil municipal, puis de veiller à sa mise en œuvre effective dans l'outil informatique de suivi et de contrôle.

⁷⁸ Article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

⁷⁹ Note DRH du 2 mai 2013 à l'attention du DGS « *Deuxième bilan relatif à la mise en place du système automatisé de gestion du temps* ».

4.2.3 Les heures supplémentaires

Le conseil municipal a adopté le régime des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) par délibération n° 186/03 du 26 juin 2003 modifiée par délibération n° 277/05 du 5 décembre 2005. Ces délibérations se bornent à reprendre les dispositions des décrets en vigueur dans ce domaine⁸⁰.

Le montant des heures supplémentaires payées annuellement par la collectivité est significatif et a constamment progressé au cours de la période examinée, alors même que chaque direction se voit attribuer une enveloppe, suivie mensuellement par la DRH mais dont le respect reste apparemment facultatif.

Montant des heures supplémentaires, complémentaires et des indemnités d'intervention lors d'astreintes - Budget principal Ville

	2008	2009 (1)	2010	2011	2012	2013	2014 (2)	2015 (janvier à septembre)
Prévisions annuelles				650 000	720 000	840 000	880 000	880 000
Réalisations	915 921	1 039 109	819 574	753 032	902 514	860 521	913 901	654 958
Ecart réalisations / prévisions				103 032	182 514	20 521	33 901	- 225 042

(1) Le mois de décembre 2009 inclut les mandats réalisés en janvier 2010 (câd payés en 2010) en régularisation des heures de décembre 2009

(2) Y compris les heures supplémentaires pour les élections

Source : Tableaux de bord DRH - Istres

Le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires précise dans son article 6 que « *la compensation ou l'indemnisation se fait dans la limite mensuelle de 25 heures supplémentaires* ». Cette limite « *peut être dépassée en cas de circonstances exceptionnelles et pour une période limitée, sur décision du chef de service qui en informe les représentants du personnel au comité technique, pour certaines fonctions, après consultation du comité technique* » mais « *les garanties minimales prévues par la réglementation sur la durée du travail doivent cependant être respectées*⁸¹ ».

Des dépassements très importants et répétés de ce plafond, intervenus en l'absence de consultation du CTP, ont conduit le comptable public à suspendre, à juste titre, le paiement des IHTS pour les décomptes en dépassement du mois de mars 2013.

Afin de régulariser cette situation, le CTP a été convoqué le 22 mai 2013⁸² afin de rendre un avis, d'une part, sur la dérogation exceptionnelle au plafond des heures supplémentaires pour le mois de mars 2013 et, d'autre part, sur les dérogations au contingent mensuel d'heures supplémentaires autorisées à titre exceptionnel pour certaines fonctions et ce, dans la limite de 44 heures par semaine en moyenne sur une période de douze semaines consécutives⁸³.

La chambre constate que le nombre des dépassements a diminué en 2013 et a permis une baisse globale du nombre des heures supplémentaires (dont le nombre est passé de 48 616 heures en 2012 à 43 426 heures en 2013). L'économie réalisée reste cependant faible, puisqu'elle a atteint 41 729 €. Par ailleurs cette tendance ne s'est pas confirmée en 2014.

A la fin du mois de septembre 2015, il ressortait des états transmis par la DRH que le plafonnement réglementaire mensuel était globalement respecté.

⁸⁰ Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail et décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

⁸² Voir le courrier adressé par le comptable public à l'ordonnateur le 5 avril 2013, les rapports au CTP du 22 mai 2013 et le courrier de réponse du maire au comptable en date du 26 avril 2013.

⁸³ Ce qui laisse peu de marges au-delà des 300 heures par an théoriques (hors congés).

Détail des heures supplémentaires, complémentaires et indemnités d'astreintes

	2012	2013	2014	2015 (janvier à septembre)
Total général (en nb d'heures)	48 616	43 426	45 638	30 218
Total général (en €)	902 514	860 703	913 901	654 958
<i>dt total coût normal < 14 h</i>	230 048	222 467	215 010	152 567
<i>dt total coût normal > 14 h</i>	136 383	59 934	33 063	15 188
<i>dt total coût dimanche et jours fériés < 14 h</i>	211 584	190 884	212 143	183 341
<i>dt total coût dimanche et jours fériés > 14 h</i>	26 879	16 286	27 235	19 643
<i>dt total coût nuit < 14 h</i>	195 674	246 546	243 469	197 415
<i>dt total coût nuit > 14 h</i>	57 871	71 743	96 966	56 939
<i>dt total coût indemnités d'intervention (astreintes)</i>	38 291	50 364	50 985	24 591
<i>dt total coût heures complémentaires (TNC, TP)</i>	5 783	2 478	35 030	5 274

Source : Fichiers DRH Istres

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a assuré qu'il « veill[ait] scrupuleusement au respect de la réglementation en matière d'heures supplémentaires et qu'à ce titre, les exemples cités (...) correspond [aient] dans les faits à des situations réelles ». Cependant les défaillances exposées plus haut du dispositif de suivi du temps de travail et l'absence de contrôle qui en résulte ne peuvent que générer de la suspicion sur les masses d'indemnités versées.

De fait, la chambre s'est effectivement interrogée sur la réalité de l'évolution de la répartition par nature des heures supplémentaires payées, notamment sur la forte progression des heures de nuit, mieux indemnisées⁸⁴, ainsi que sur les ressorts de l'augmentation des indemnités d'intervention et des heures complémentaires.

Alors qu'en 2012, les heures supplémentaires normales représentaient 53,8 % du total, sur la période de janvier à septembre 2015, elles n'en représentaient plus que 37,5 %. La part des heures de nuit est en revanche passée de 18,8 % du total en 2012 à 28,5 % sur la période de janvier à septembre 2015. On observe la même tendance pour les heures de dimanche et jours fériés, dont la part est passée de 21,3 % du total en 2012 à 27,4 % sur la période de janvier à septembre 2015.

Ainsi, malgré une baisse du volume général des heures indemnisées, on assiste à une augmentation du montant global payé.

en €	2012		2014	
Total général	902 432	100%	913 901	100%
DST	411 970	46%	342 184	37%
SCENIQUE ET LOGISTIQUE	136 667	15%	140 358	15%
EVENEMENTS	41 438	5%	45 099	5%
SPORTS	87 240	10%	107 697	12%
CABINET / PROTOCOLE	66 993	7%	78 117	9%
COMMUNICATION	18 951	2%	20 101	2%
RPFM	24 182	3%	26 477	3%
POLICE MUNICIPALE	44 774	5%	58 847	6%
EDUCATION	12 314	1%	43 089	5%
AUTRES SERVICES	57 903	6%	51 932	6%

Source : Fichiers DRH heures supplémentaires

⁸⁴ Heure de nuit : taux de base majoré de 100 %, heure de dimanche et jour férié : taux majoré des 2/3, alors que les IHTS en heure normale ne sont majorées que de 25 % pour les 14 premières et 27 % pour les suivantes.

<i>en nb d'heures</i>	2012		2014	
Total général	48 616	100%	45 638	100%
DST	21 423	44%	15 906	35%
SCENIQUE ET LOGISTIQUE	7 574	16%	6 232	14%
EVENEMENTS	2 512	5%	2 303	5%
SPORTS	4 261	9%	4 916	11%
CABINET / PROTOCOLE	4 023	8%	4 778	10%
COMMUNICATION	1 176	2%	1 210	3%
RPFM	1 603	3%	1 729	4%
POLICE MUNICIPALE	2 057	4%	2 881	6%
EDUCATION	702	1%	3 725	8%
AUTRES SERVICES	3 285	7%	1 958	4%

Source : Fichiers DRH heures supplémentaires

Par ailleurs, l'analyse détaillée par agents des situations dans lesquelles un dépassement du plafond de 25 heures mensuelles a été constaté (voir annexe V), a mis en lumière plusieurs anomalies :

- Le paiement d'heures supplémentaires à des agents n'appartenant pas aux services pour lesquels le dépassement du plafond légal est autorisé dans la limite de 44 heures toutes les 12 semaines. C'est notamment le cas d'un agent (matricule 000771), mis à disposition d'une association.
- Le nombre d'heures payées apparaît dans certains cas, totalement irréaliste, sinon abusif. C'est notamment le cas pour trois agents affectés comme chauffeurs du maire et de la première adjointe.

En 2012, ces trois personnes auraient en effet plus que doublé leur temps de travail annuel (1 477 heures par agent) en réalisant respectivement 1 786 heures supplémentaires, (matricule 081195), 1 821 heures supplémentaires (matricule 002912) et 2 039 heures supplémentaires (matricule 116590). A ce niveau de sollicitation, la commune se place en tout état de cause en infraction avec la durée légale maximum quotidienne (10 heures).

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a souligné la disponibilité de tous les instants de ces personnels, soutenu que les intéressés auraient effectivement réalisé les heures supplémentaires ci-dessus décomptés et fait valoir qu'il n'y a rien illégal à ce que ces heures supplémentaires aient été indemnisées. La chambre ne peut toutefois que renvoyer l'ordonnateur à une lecture plus attentive de la réglementation encadrant le temps de travail quotidien des agents et plafonnant les heures supplémentaires à 25 heures par mois.

Des dépassements importants ont également été observés pour des agents en poste au cabinet et au protocole ou encore pour des agents des services techniques ou du service scénique et logistique, pour lesquels la collectivité devrait mettre en œuvre des cycles de travail spécifiques.

<i>Montant des IHTS payées</i>	2012	2013	2014	2015 (Janvier à juin)
Agent matricule 116590	36 485	17 822	13 573	4 166
Agent matricule 081195	27 619	14 740	12 564	4 633
Agent matricule 002912	25 768	13 037	9 301	-
Agent matricule 002910	8 938	11 836	8 465	-
Agent matricule 000768	3 355	8 837	10 395	3 300

Agent matricule 009690	23 877	14 338	12 667	4 920
Agent matricule 088204	13 162	9 532	9 069	3 622
Agent matricule 147297	12 708	9 201	9 466	2 957
Agent matricule 011390	11 457	6 814	-	-
Agent matricule 064492	15 236	12 444	11 613	5 039
Agent matricule 130393	14 710	11 762	10 996	4 920
Agent matricule 000771	8 480	8 602	8 718	3 715

Source : Fichiers heures supplémentaires DRH.

A titre d'exemple, si le responsable de l'équipe « *Ferronnerie- Volets roulants* » déclare invariablement avoir réalisé 14 heures supplémentaires chaque mois en heures de nuit (travaux réalisés entre 22 heures à 7 heures) et si les agents de cette équipe décomptent la moitié de leurs heures supplémentaires en heures de nuit, cela résulte d'un planning qui les fait intervenir systématiquement à partir de 6 heures du matin, en dehors des plages horaires des agents communaux.

Ainsi, il résulte des justifications fournies par l'intéressé et l'ordonnateur que les heures supplémentaires pourraient aisément être minimisées par la définition d'un cycle de travail décalé de l'équipe.

La chambre invite en conséquence l'ordonnateur à généraliser la mise en œuvre de cycles de travail plus appropriés à l'activité des services.

Certains agents précités n'apparaissent plus dans le décompte des heures supplémentaires en 2014 et 2015, soit parce qu'en raison de leur promotion interne (matricule 011390), ils n'y ont plus droit, soit du fait de la mise en œuvre par la collectivité de procédures destinées à contourner la réglementation pour préserver leur rémunération sans recourir aux IHTS. C'est le cas pour au moins deux agents du protocole recrutés en tant que non titulaires, dont le nouveau régime indemnitaire a compensé la perte des heures supplémentaires (matricule 002910 et matricule 002912). Il ne s'agit donc pas d'une démarche d'économie de la part de la collectivité.

La chambre appelle également l'attention de l'ordonnateur sur les risques encourus par les responsables hiérarchiques des agents, signataires des relevés d'heures supplémentaires pour leurs équipes, et qui seraient amenés à valider un service fait qui s'avèrerait fictif.

Enfin, compte tenu de l'écart entre le niveau de service à l'utilisateur qu'elle revendique et le temps de travail des agents municipaux qu'elle a fixé à un niveau sensiblement inférieur à la durée légale, la chambre recommande à la collectivité d'engager une démarche de rationalisation de son organisation afin d'en améliorer la maîtrise des coûts.

4.2.4 Les astreintes

Le montant des indemnités d'astreinte a enregistré une progression continue au cours de la période examinée, passant de 90 842 € en 2008 à 369 380 € en 2014.

Montant des astreintes et des permanences - Budget principal Ville							
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 Prévision
90 841,83	137 558,30	194 153,30	223 124,56	267 631,28	331 548,17	369 379,83	420 000,00

Source : Tableaux de bord DHR Istres

Cette évolution s'explique à la fois par l'augmentation du nombre d'agents bénéficiaires et du nombre d'astreintes rémunérées, avec une concentration des astreintes effectuées sur les prises en charge les plus coûteuses (semaine entière 80 %, et week-end 15 %).

	2012	2013	2014	2015 (janvier à septembre)
<i>nb d'agents bénéficiaires</i>				
Astreintes technique	102	105	128	124
Astreintes non techniques	25	57	58	51
TOTAL	127	162	186	175

Source : Fichiers astreintes DRH

	2012	2013	2014	2015 (janvier à septembre)
<i>nb d'astreintes rémunérées</i>				
Astreintes technique	1730	2152	2440	2076
Astreintes non techniques	760	957	1168	933
TOTAL	2490	3109	3608	3009

Source : Fichiers astreintes DRH

	Total astreintes technique	dont astreintes week end (109,28 €/astreinte)	dont astreintes semaine complète (149,48 €/astreinte)	Total astreintes hors technique	dont astreintes week end (76 €/astreinte)	dont astreintes semaine complète (121 €/astreinte)
2012	186 502,52	28 849,92	149 181,04	72 006,00	12 236,00	56 265,00
2013	237 546,56	37 264,48	189 241,68	88 680,00	15 732,00	69 333,00
2014	260 160,83	42 291,36	204 040,20	109 219,00	13 984,00	89 903,00
2015 (janvier à septembre)	221 124,27	37 920,16	170 556,68	89 842,00	9 956,00	75 746,00

Source : Fichiers astreintes DRH

Cette progression globale est principalement imputable aux agents des filières autres que techniques. Les niveaux atteints sont dans certains cas peu crédibles, dans la mesure où ils impliquent une mobilisation en astreinte quasi permanente : certains des agents concernés sont en effet censés être restés mobilisés presque toutes les semaines sur une année et même au-delà⁸⁵.

<i>nb d'astreintes semaine complète</i>	Hors filière technique		
	2013	2014	2015 (janvier à septembre)
Agent matricule 002910	37	43	36
Agent matricule 016090	26	39	27
Agent matricule 022390	34	44	35
Agent matricule 190506	15	43	24
Agent matricule 000993	31	44	36
Agent matricule 000771	36	36	27
Agent matricule 001640	27	37	27
Agent matricule 001286	38	29	
Agent matricule 164204	32	34	30
Agent matricule 001361	19	36	27
Agent matricule 000375	37	37	23
Agent matricule 000768	30	46	32

source : fichier astreintes DRH

⁸⁵ Les agents de la ville disposent en principe d'environ 9 semaines de congés par an, soit 43 semaines travaillées maximum.

nb d'astreintes semaine complète	Filière technique			
	2012	2013	2014	2015 (janvier à septembre)
Agent matricule 161704		29	41	32
Agent matricule 059101	38	40	39	26
Agent matricule 166105	18	36	36	27
Agent matricule 029690	32	32	35	23
Agent matricule 164605	18	27	34	21
Agent matricule 081195		16	26	18
Agent matricule 151703	37	35	34	19
Agent matricule 059990	45	39	36	25
Agent matricule 137593	9	13	19	24
Agent matricule 001058	20	40	36	25
Agent matricule 001907	30	36	36	18
Agent matricule 070790	35	39	40	29
Agent matricule 001508	19	36	36	27
Agent matricule 002912	0	14	31	36
Agent matricule 103990	24	24	26	27
Agent matricule 006302	24	24	24	18
Agent matricule 116590	24	21	23	16

source : fichier astreintes DRH

D'une façon générale, le contrôle de la chambre a mis en lumière l'absence de suivi objectif et de contrôle des astreintes. La juridiction a également observé que, pour certains agents, la liquidation des astreintes reposait sur des bases douteuses ou était erronée.

Ainsi, une indemnité d'astreinte a été octroyée à un agent (matricule 002265) pour 12 semaines (1 794 €) en 2014 et 18 semaines (2 691 €) en 2015 (période de janvier à septembre), alors qu'il exerce la fonction de permanent syndical, qui exclut *a priori* l'exercice d'astreintes rémunérées par la commune.

Par ailleurs, l'indemnité d'astreinte est exclusive de toute autre indemnisation ou compensation en temps des astreintes ou des permanences⁸⁶. Elle ne peut être attribuée aux agents qui bénéficient d'une concession de logement par nécessité absolue de service ou d'une nouvelle bonification indiciaire au titre de fonctions de responsabilité supérieure.

Or, un agent municipal (matricule 070790), attributaire d'un logement pour nécessité absolue de service (Pavillon de Grignan) du fait de ses activités de gardiennage, ne pouvait bénéficier du versement d'indemnités d'astreinte au titre de ses fonctions au service du protocole (organisation de réceptions de la commune au pavillon de Grignan. Or l'intéressé a perçu les indemnités d'astreinte suivantes :

	2012	2013	2014	2015 (janvier à septembre)
Nb astreintes semaine complète	35	39	40	29
Montant versé en €	5 232	5 830	5 979	4 335

Source : fichier astreintes DRH.

Enfin, la réglementation fixe très distinctement le montant des indemnités à verser en fonction de la filière d'appartenance des agents (technique ou non technique).

⁸⁶ Voir article 3 du décret n° 2015-415 du 14 avril 2015 qui sert de référence pour le paiement des astreintes dans la fonction publique territoriale.

Or, il s'avère que l'ordonnateur a procédé à la liquidation d'astreintes « filière technique » à des agents qui n'en font pas partie. Cette irrégularité a eu pour conséquence d'augmenter le coût des astreintes pour la commune, puisque leur montant est plus élevé pour la filière technique.

Montant des astreintes versées à tort

		2012	2013	2014	2015	Total général
Attaché Territorial	Agent matricule 190506			139,43		139,43
	Agent matricule 163904		631,25			631,25
Rédacteur Territorial	Agent matricule 087690				109,28	109,28
Adjoint Adm. 2.CL	Agent matricule 001856	149,48				149,48
	Agent matricule 164204	298,96				298,96
	Agent matricule 196106			43,38		43,38
Adjoint Adm. 1.CL	Agent matricule 167505			43,38		43,38
	Agent matricule 000271		546,4			546,4
Cons.Ter.PPAL APS 1E.Cl	Agent matricule 027190				1035,04	1035,04
Opérateur Ter.Aps.Ppal	Agent matricule 120191			258,76	1802,03	2060,79
Brigadier-Chef Ppal P.M.	Agent matricule 002154			481,77	1089,74	1571,51
<i>source : fichier astreintes DRH</i>		448,44	1177,65	966,72	4036,09	6628,9

La chambre invite donc l'ordonnateur à limiter le versement des indemnités d'astreinte aux seules situations dans lesquelles elles sont autorisées par la réglementation, sur la base du service fait.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a fait part de « *sa volonté de remettre à plat le système des astreintes afin de le corriger quand il doit l'être* ».

La chambre prend acte de cet engagement mais constate que si les versements litigieux relevés par la chambre ont été interrompus à compter de la fin de l'année 2015⁸⁷, les sommes indûment versées au cours de l'année 2015 n'ont pas fait l'objet de la part de l'ordonnateur de demandes de reversements, conformément aux dispositions figurant à l'article 37-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations⁸⁸.

4.2.5 L'attribution de la nouvelle bonification indiciaire

La nouvelle bonification indiciaire (NBI) est un complément de traitement attribué à certains fonctionnaires occupant un emploi comportant une responsabilité ou présentant une technicité particulière dans des conditions limitativement fixées par décret⁸⁹. Sont notamment concernés les agents exerçant certaines fonctions d'encadrement, des fonctions d'accueil exercées à titre principal ou celles de maître d'apprentissage.

⁸⁷ Voir emails (DRH) du 3 décembre 2015 et du 2 février 2016.

⁸⁸ Aux termes du premier alinéa de l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, « *les créances résultant de paiements indus effectués par les personnes publiques en matière de rémunération de leurs agents peuvent être répétées dans un délai de deux années à compter du premier jour du mois suivant celui de la date de mise en paiement du versement erroné, y compris lorsque ces créances ont pour origine une décision créatrice de droits irrégulière devenue définitive* ».

⁸⁹ A compter du 1er août 2006, les conditions d'attribution sont fixées par les textes suivants :

- Le décret n° 93-863 du 18 juin 1993, qui précise les conditions de mise en œuvre de la NBI.

- Les décrets n° 2006-779 et 2006-780 (pour les zones sensibles) du 3 juillet 2006, qui énumèrent les cas d'attribution et le nombre de points d'indice majoré afférent à chacun de ces cas.

Une nouvelle bonification indiciaire est également versée, conformément aux dispositions des décrets n° 2001-1274 du 27 décembre 2001 et 2001-1367 du 28 décembre 2001, aux fonctionnaires qui occupent un emploi administratif de direction.

En ce qui concerne la commune d'Istres (budget ville), la NBI se répartit comme suit :

Budget principal Istres - Evolution de l'attribution de NBI					
NBI (nb de points)	effectifs nov. 2011	effectifs nov. 2012	effectifs nov. 2013	effectifs nov. 2014	Fonctions éligibles :
					Décret n°2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la NBI à certains personnels de la fonction publique territoriale (voir rubriques de l'annexe) Décrets n° 2001-1274 du 27 décembre 2001 et 2001-1367 du 28 décembre 2001 pour les fonctionnaires qui occupent un emploi administratif de direction
10	176	182	187	195	13. Secrétariat à titre exclusif et avec des obligations spéciales, notamment en matière d'horaires : 10 29. Ouvrier d'équipe mobile en fonction dans au moins un établissement public local d'enseignement : 10
15	116	121	123	126	8. Direction d'établissements et de services d'accueil de la petite enfance : 15 19. Encadrement de proximité d'une équipe à vocation technique d'au moins cinq agents : 15 17. Chef de bassin (domaine sportif) : 15
18	1	1	1	1	20. Responsable d'un service municipal de police, dans la limite d'un agent responsable par commune . Agent ayant sous ses ordres moins de cinq agents : 10 . Agent ayant sous ses ordres entre cinq et vingt-cinq agents : 15 . Agent ayant sous ses ordres plus de vingt-cinq agents : 18
19	1	1	1	1	5. Puéricultrice exerçant au moins l'une des fonctions suivantes : encadrement (ou fonctions comportant des responsabilités particulières correspondant à leur qualification) ; animation et coordination des activités des établissements et services d'accueil ; encadrement des personnels de ces établissements et services d'accueil ; définition des orientations relatives aux relations avec les institutions et avec les familles : 19
20	26	30	36	48	21. Régisseur d'avances, de dépenses ou de recettes . Régie de 3 000 Euros à 18 000 euros : 15 . Régie supérieure à 18 000 euros : 20 22. Maître d'apprentissage au sens de la loi du 17 juillet 1992 susvisée : 20
25	22	22	26	27	10. Encadrement d'un service administratif comportant au moins vingt agents, à l'exception des fonctions exercées au titre de l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée : 25 11. Encadrement d'un service administratif requérant une technicité en matière de gestion des ressources humaines, de gestion des achats et des marchés publics, de gestion financière, de gestion immobilière et foncière, de contentieux ou d'actions liées au développement et à l'aménagement de la collectivité, à l'exception des fonctions exercées au titre de l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée : 25
35	3	3	3	3	Directeur général adjoint d'une commune de 40 000 à 150 000 habitants : 35 points
60	1	1	1	1	Directeur général des services d'une commune de 40 000 à 150 000 habitants : 60 points
Total	346	361	378	402	

Source : Fichiers paye de la commune (extraction Xemelios)

La chambre ne peut que constater une attribution croissante et très généreuse de la NBI.

A titre d'illustration, fin 2014, 73,6 % des agents titulaires ou stagiaires de la filière administrative, tous cadres d'emplois confondus, percevaient ce complément de rémunération : 100 % des agents affectés à la direction des finances ou à la direction de l'urbanisme en bénéficiaient, de même que 95 % des agents en fonctions à la direction des ressources humaines, mais seulement 20 % des agents en poste la direction de la commande publique.

	2011	2012	2013	2014
Total filière administrative	242	260	263	261
% attributaires NBI	73,1%	71,5%	73,0%	73,6%
Total NBI 10	147	151	153	154
Total NBI 15	3	4	5	2
Total NBI 20	9	10	10	11
Total NBI 25	18	21	24	25

Source : Fichiers paye de la commune (extraction Xemelios)

De fait, la collectivité n'a pas pris en compte le changement de « philosophie » introduit par le décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale, qui a dissocié la fonction exercée du grade détenu pour l'attribution de la NBI, ce qui aurait dû la conduire à remettre à plat les critères d'attribution de ce complément de rémunération et à éviter la stratification des dispositifs.

A cet égard, le contrôle des conditions d'attribution de la NBI aux agents municipaux a révélé des irrégularités.

Outre l'attribution quasiment généralisée d'une NBI de 10 points à des adjoints administratifs, qui en étaient automatiquement attributaires avant la réforme de 2006 mais qui n'occupent pas de postes éligibles après ladite réforme (secrétariat à titre exclusif), d'autres attributions contribuent à procurer un avantage financier irrégulier aux agents concernés.

C'est notamment le cas pour les chargés de mission ou équivalents, ainsi que les agents mis à disposition d'associations, qui bénéficient irrégulièrement d'une NBI « encadrement » de 25 points (matricule 027190, matricule 190506, matricule 000771), des chauffeurs, qui bénéficient également irrégulièrement d'une NBI « encadrement » de 15 points (matricules 081195 et 116590), et d'un maître d'apprentissage sans apprenti, qui bénéficie dans des conditions également irrégulières, d'une NBI de 20 points (matricule 186305).

Budget Ville - Principales irrégularités relevées dans l'attribution de la NBI				
Motifs d'irrégularité	Agents (Service d'affectation)	NBI 25	NBI 20	NBI 15
Encadrement fictif (équivalents chargés de mission)	Agent matricule 027190 (DGS) Agent matricule 190506 (Secrétariat 1ère adjointe) Agent matricule 001041 (Direction des sports) Agent matricule 153600 (DGA1)	4		
Encadrement fictif (MAD association)	Agent matricule 000771 (Maison pour tous) Agent matricule 001214 (Association Pulsion)	2		
Encadrement fictif équipe de 5 agents (chauffeurs)	Agent matricule 081195 (chauffeur du maire) Agent matricule 116590 (chauffeur 1ère adjointe)			2
Maître d'apprentissage fictif (MAD association)	Agent matricule 186305 (Football club Istres Provence)		1	

Source : Fichiers paye de la commune (extraction Xemelios)

La chambre invite donc la commune à mettre fin dans les meilleurs délais à ces attributions de NBI non justifiées.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que « la commune entend[ait] engager une remise à plat du régime de l'attribution de la NBI et ce aux côtés des organisations syndicales afin de toiletter l'actuel système pour le rendre conforme avec les dispositions du décret précité et donc de cesser de procéder au versement des NBI non justifiées dans les meilleurs délais ». La chambre en prend acte mais appelle l'attention du maire sur le fait que la suppression de la NBI dont bénéficient irrégulièrement certains agents municipaux ne relève pas d'une « négociation » avec les organisations syndicales mais de la simple application de la réglementation.

4.2.6 Le régime indemnitaire (hors IHTS, indemnités d'astreinte et NBI)

Par délibération n° 185/03 du 26 juin 2003, le conseil municipal a approuvé la mise en place du régime indemnitaire des agents de la ville d'Istres. Cette délibération se borne à exposer les dispositifs indemnitaires réglementaires en vigueur pour les différentes filières. Par la suite, le conseil municipal a adopté plusieurs délibérations pour actualiser des dispositifs indemnitaires existants (voir annexe VI).

La délibération du 26 juin 2003 a précisé que « l'attribution des critères de modulation individuelle fera l'objet de l'une des prochaines séances du comité technique paritaire ».

Dans les faits, la ville d'Istres, représentée par son ordonnateur, a signé avec les organisations syndicales trois protocoles d'accord triennaux (les 30 juin 2004, 3 janvier 2006 et 24 mars 2006) valant régime indemnitaire, qui n'ont pas été soumis à l'avis du CTP.

Ces protocoles d'accord tendent à attribuer à chaque agent titulaire ou stagiaire exerçant le même métier, un montant indemnitaire cible identique, au plus tard au cours de l'exercice 2006 pour les agents d'exécution (catégorie C) et pour la paye d'avril 2008 pour les autres agents (catégories B et A).

A cette fin, la collectivité a procédé à une classification des métiers exercés au sein de ses services, en fonction de contraintes ou de responsabilités particulières, actualisables selon l'évolution des métiers.

Les montants cibles, hors situations spécifiques donnant lieu à un traitement particulier, s'échelonnaient dans les fourchettes détaillées dans le tableau ci-dessous.

<i>Montant brut mensuel en €</i>	Nombre de métiers (hors situations spécifiques)	Montant cible maximum	Montant cible minimum
Catégorie A Filière technique hors emplois fonctionnels	3	1 200 (Adjoint DGST)	900 (Chef de service > 200 agents)
Catégorie A Hors filière technique emplois fonctionnels	4	800 (Directeurs de service)	350 (Adjoint directrice crèche ou responsable social)
Catégorie B Filière technique	5	620,83 (Responsable de service)	322 (Adjoint responsable de service)
Catégorie B Hors filière technique	7	515 (Responsable – Métier à risques)	220 (Encadrement jeunes enfants)
Catégorie C Toutes filières	42	427 (Chef d'équipe – Métier à risques)	106 (MAD tissu associatif)

Depuis leur mise en place, ces protocoles n'ont fait l'objet d'aucune actualisation concernant les montants cibles ou les métiers. La situation est donc officiellement figée.

Toutefois, en pratique, les situations spécifiques ont fini par devenir la règle sans qu'elles aient de rapport avec leur justification initiale (dangerosité, proximité de départs en retraite, ou métiers en voie d'extinction...).

A titre d'exemple, pour la catégorie A, en 2006, deux agents seulement sur 30 (6,7 %) étaient en situation spécifique et recevaient à ce titre un montant de prime inférieur au montant cible minimum. Fin 2014, 23 agents sur 53 (43,4 %) se trouvaient dans une situation spécifique.

Pour la catégorie B, fin décembre 2014, la situation de 43,4 % des agents hors filière technique (59 sur 136) et de 73,5 % des agents de la filière technique (50 sur 68), était spécifique.

Il convient d'ajouter que, dans ce dispositif, la manière de servir de l'agent n'est jamais prise en compte.

Pour certains agents, comme ceux rattachés au cabinet du maire (chauffeurs, protocole, communication...), dont les montants individuels se sont révélés largement supérieurs aux montants cibles, les marges d'évolution étaient nulles. Cette situation de blocage a conduit la collectivité à utiliser comme compléments d'autres accessoires de rémunération, tels que les IHTS et les indemnités d'astreinte, au risque de créer des situations abusives sinon irrégulières.

Durant le contrôle, la commune a fait part à la chambre de sa propre appréciation du régime indemnitaire dans les termes suivants : « Vous trouverez ci-joint un état de notre régime indemnitaire, par catégorie, et qui concerne l'ensemble des agents qui ont été mis en situations spécifiques, à jour au 31 décembre 2014. Nous n'avons pas les états d'origine, en 2004, mais les agents placés à cette époque-là en situations spécifiques étaient bien moins nombreux. L'explication est multiple. Tout d'abord nous n'avons pas créé depuis de nouveaux « métiers » de régime indemnitaire alors que dans la pratique de nouvelles missions sont apparues (par exemple les agents travaillant à la vidéo-protection). Certaines missions ont été revalorisées comme par exemple celles des agents travaillant dans le cadre des rythmes scolaires (ATSEM, assistantes scolaires...) et donc sont aujourd'hui en métier de RI spécifique. Il y a également un certain nombre de RI « dérogatoires » s'agissant notamment de personnes arrivées à la ville et qui ont conservé le montant de leur régime indemnitaire. Les personnes qui ont dû changer de service pour des raisons de santé ont pu être autorisées à conserver leur ancien montant s'il était plus favorable. Enfin les agents ayant changé de catégorie lors de promotions internes, mais qui ont cependant conservé les mêmes missions, n'ont pas eu une revalorisation de leur régime indemnitaire (...). Voici quelques exemples qui expliquent l'augmentation importante ces dernières années du nombre d'agents placés dans cette catégorie de régime indemnitaire. Nous avons conscience d'une certaine « dérive » et d'un manque de lisibilité lié à notre régime indemnitaire et nous avons la volonté de retravailler ce régime indemnitaire afin de le rendre plus adapté et plus cohérent à la situation actuelle, plus de 10 ans après sa mise en place. Ce qui nous bloque pour le moment c'est la nécessité d'avoir une marge de manœuvre financière afin de pouvoir « lisser » les montants et regrouper les métiers ».

Compte tenu du blocage du dispositif qui, au final, va à l'encontre du principe d'équité qui avait présidé à sa création, la chambre ne peut qu'approuver le projet ainsi annoncé de révision du régime indemnitaire. Elle suggère à la collectivité de s'employer à améliorer la répartition de l'enveloppe globale existante en dégagant les marges de manœuvre financières dont elle estimerait avoir besoin par une meilleure allocation des autres accessoires de rémunérations (indemnités horaires pour travaux supplémentaires, indemnités d'astreinte, NBI), ne serait-ce que par la simple observation de la réglementation en vigueur et de l'effectivité du service fait.

Elle recommande à la collectivité de reconstruire un régime indemnitaire conforme aux évolutions les plus récentes de la réglementation (concernant notamment la PFR), reposant sur des règles de modulation basées sur des critères objectifs et susceptibles d'améliorer l'équité du dispositif, conformément aux objectifs initialement fixés.

La chambre prend acte de l'intention formulée par l'ordonnateur en réponse à ses observations provisoires « de substituer à l'actuel système, un régime indemnitaire se rapprochant des normes actuelles comme le RIFSEEP⁹⁰ venant se substituer pour partie à la PFR ».

4.2.7 Le traitement de l'absentéisme

Par délibération n° 127/09 du 26 mars 2009, le conseil municipal a adopté un dispositif de prise en compte de l'absentéisme, limité aux absences pour maladie ordinaire, pour la détermination des primes versées aux agents de la ville d'Istres.

Il prévoit que « le régime indemnitaire sera réduit d'1/30^{ème} annuel par jour d'absence en maladie ordinaire au-delà d'un délai de carence de 10 jours et sur la base d'une année glissante » et que « l'ensemble des délibérations de la commune concernant le régime indemnitaire sera soumis à ces nouvelles dispositions ».

⁹⁰ Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

Selon les informations recueillies au cours de l’instruction, dès les toutes premières années de mise en œuvre, l’ordonnateur a souhaité revoir ce dispositif, finalement jugé trop sévère. On serait alors passé d’une dizaine d’agents concernés par la mesure chaque mois à deux ou trois seulement actuellement. La collectivité n’a toutefois pas communiqué d’informations plus précises à ce sujet. Il convient de noter en outre, que la commune n’a pas voulu appliquer le jour de carence en vigueur dans la fonction publique entre le 1^{er} janvier 2012 et le 31 décembre 2013.

Selon les statistiques fournies par la collectivité, le taux d’absentéisme aurait baissé dans un premier temps, notamment pour les maladies ordinaires. Toutefois, il convient de noter que ce taux connaît une nouvelle progression depuis 2014.

	2008		2013		2014	
	Toutes absences	Maladie ordinaire	Toutes absences	Maladie ordinaire	Toutes absences	Maladie ordinaire
Ratio (nb de jours/agent)	24,21	12,89	21,3	8,83	22,59	10,27
Equivalent temps plein (nb de jours/ 210 jours travaillés)	156,1	83,1	124,56	51,67	137,7	62,61
Taux d'absentéisme (effectif moyen / ETP absents)	11,53%	6,14%	10,14%	4,21%	10,76%	4,89%

Source : DRH Commune d'Istres

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a précisé que « dans son principe, mais aussi dans son application, le dispositif adopté en 2009 n’a jamais été abandonné [mais] uniquement assoupli pour les situations les moins problématiques et à l’inverse renforcé à l’encontre des cas les plus sévères ». La chambre en prend acte mais observe que ce n’est pas tant la méthode que le résultat qui importe dans ce domaine. A cet égard, elle appelle la collectivité à examiner les raisons de la hausse de l’absentéisme constatée à la fin de la période examinée et à prendre les mesures nécessaires pour l’enrayer.

4.2.7.1 Une politique d’avancement généreuse

Les conditions de détermination des taux de promotion applicables aux avancements de grade sont définies à l’article 49 de la loi susmentionnée du 26 janvier 1984, aux termes duquel « le nombre maximum de fonctionnaires appartenant à l’un des cadres d’emplois ou corps régis par la présente loi, à l’exception du cadre d’emplois des agents de police municipale, pouvant être promu à l’un des grades d’avancement de ce cadre d’emplois ou de ce corps est déterminé par application d’un taux de promotion à l’effectif des fonctionnaires remplissant les conditions pour cet avancement de grade. Ce taux de promotion est fixé par l’assemblée délibérante après avis du comité technique ».

Concernant la commune d’Istres, le comité technique paritaire, consulté le 16 novembre 2007, a émis un avis favorable sur le principe de la fixation à 100 % des ratios d’avancement pour l’ensemble des cadres d’emplois, dans le respect d’une enveloppe budgétaire préalablement déterminée afin de prendre en compte les contraintes financières de la commune. Ce principe a été approuvé par le conseil municipal par délibération n° 336/04 du 6 décembre 2007, puis pérennisé à compter du 1^{er} janvier 2009 par délibération n° 125/09 du 26 mars 2009.

Par ailleurs, jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 148 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, qui a supprimé l'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale, les avancements d'échelon se faisaient au minimum, solution la plus coûteuse pour la collectivité.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a fait valoir qu'ils d'agissait d'un « *choix managérial défendu et revendiqué* ».

4.2.7.2 Des cas de promotions très avantageuses sinon irrégulières

- **La promotion d'un collaborateur de cabinet**

Un collaborateur de cabinet (matricule 000730) était antérieurement agent de maîtrise titulaire, chargé de mission au cabinet du maire depuis avril 2008.

Par arrêté du maire en date du 22 juin 2009, il a été promu sur tableau d'avancement⁹¹ au grade de contrôleur territorial de travaux, stagiaire à compter du 1^{er} octobre 2010 puis titularisé dans ce grade par arrêté du maire du 11 février 2010, avec effet au 1^{er} avril 2010. Par arrêté du maire en date du 9 décembre 2010, l'agent concerné a été promu contrôleur principal de travaux titulaire à compter du 1^{er} novembre 2010. L'arrêté ne visait pas le tableau d'avancement de la CAP d'avancement de catégorie B au titre de l'année 2010, qui ne mentionnait pas cette promotion⁹².

Concomitamment, par arrêté du maire en date du 9 décembre 2010, cet agent a été intégré dans le nouveau cadre d'emplois des techniciens territoriaux en qualité de technicien territorial principal de 2^{ème} classe titulaire à compter du 1^{er} décembre 2010.

Il ressort des pièces du dossier que l'arrêté de nomination au grade de contrôleur principal de travaux du 9 décembre 2010 a été pris dans le but de permettre à l'intéressé une intégration plus avantageuse dans le nouveau corps des techniciens territoriaux. En effet, un e-mail du 2 décembre 2010 indique clairement que, « *suite à la demande de [la directrice générale adjointe chargée notamment du personnel], il faudrait nommer (...) contrôleur principal de travaux afin qu'il puisse bénéficier d'un reclassement dans le cadre d'emploi de technicien plus intéressant* ».

Outre l'absence de présentation obligatoire de cette nomination en commission administrative paritaire (CAP), probablement motivée par le fait que l'intéressé ne remplissait pas les conditions de formation obligatoire pour prétendre à l'avancement⁹³, l'arrêté vise « *la déclaration de vacance de poste adressée au centre départemental de gestion des Bouches-du-Rhône* », que la chambre n'a pas retrouvée dans le dossier individuel de l'agent.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la juridiction, l'ordonnateur a contesté le fait que la promotion de cet agent ait « *trouv[é] son origine exclusive dans une complaisance de la commune à son égard* », affirmant que « *ce dernier a pu bénéficier d'un avancement régulier de carrière légitimé par son investissement personnel dans l'ensemble des missions qui lui avaient été confiées* » et ce « *quand bien même il ne remplissait pas nécessairement les conditions de formation préalable rendues obligatoires et très contraignantes pour un agent dont les missions ne s'apparentent plus du tout à son grade d'appartenance, étant collaborateur de cabinet* ». Par ailleurs, selon la collectivité, l'e-mail cité par la chambre avait pour objectif « *de rétablir un oubli qui s'était glissé lors du compte-rendu de la CAP concernant la promotion de l'agent* ».

⁹¹ Voir procès-verbal de la CAP de la catégorie B du 29 mai 2009.

⁹² Voir procès-verbal de la CAP de la catégorie B du 28 mai 2010.

⁹³ L'arrêté du 11 février 2010 prévoyait 5 jours de formation de professionnalisation dans les deux ans suivant la nomination en qualité de contrôleur.

La chambre ne prétend pas juger des capacités professionnelles de l'intéressé. Elle se borne à constater, d'une part, que sa promotion est intervenue irrégulièrement, en dehors de toute CAP et, d'autre part, que le motif clairement relayé dans les instructions données à la DRH était de le faire « *bénéficiaire d'un reclassement dans le corps des techniciens plus intéressant* » et non pas de « *rétablir un oubli* » du compte-rendu de la CAP. Elle souligne que la réglementation en vigueur ne comporte pas de dispositions particulières prévoyant un traitement spécifique pour les agents occupant des postes de collaborateur de cabinet.

La chambre constate en conséquence que l'arrêté de nomination susmentionné a été sciemment pris en violation de la réglementation.

- **Les promotions « départ en retraite »**

Une part significative des promotions est ciblée sur des agents proches du départ en retraite. Par ailleurs la majorité d'entre elles intervient sans changement de poste et de responsabilités.

Il ressort ainsi de l'analyse des procès-verbaux des CAP d'avancement des grades de catégorie A et B de 2013 que trois agents sur six de la filière administrative et huit agents sur 17 de la filière technique ont été promus avant leur départ à la retraite.

	Total des agents promus	Dont agents promus avant retraite
Filière administrative		
Directeur	1	1
Attaché	3	1
Rédacteur	6	3
Filière technique		
Ingénieur ppal	1	1
Technicien	17	8

Source : fichiers paie de la commune et procès-verbaux des CAP.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a défendu « *la mise en place de cette politique incitative à destination des personnes proches de la retraite qui a permis d'accélérer le départ d'un certain nombre d'agents disposant de l'ensemble de leurs droits à retraite* » en précisant que « *ces avancements ne sont proposés [que] si l'agent a pris l'engagement par courrier préalable de [prendre sa] retraite l'année qui suit sa promotion.* »

Outre que, même pris par écrit par les agents concernés, de tels engagements leur sont inopposables, de telles pratiques contribuent à réduire le nombre des promotions des agents en poste sans apporter aucune valeur ajoutée en matière de service à l'usager. Doit être relevé à cet égard le cas d'une adjointe technique principale de 1^{ère} classe (matricule 024590), affectée depuis de nombreuses années comme agent d'entretien des écoles, qui a été étonnamment promue technicienne territoriale le 1^{er} juillet 2013 tout en restant au même poste jusqu'à son départ en retraite le 31 décembre 2014. Le seul objectif « professionnel » exprimé dans ses comptes rendus d'évaluation annuels pour 2013 et 2014 se résumait à son prochain départ en retraite.

4.2.8 La situation des collaborateurs de cabinet

Si la situation des agents affectés sur les emplois fonctionnels de direction (le directeur général des services et les trois directeurs généraux adjoints) n'appelle pas d'observation particulière, il n'en est pas de même de celle des collaborateurs du cabinet du maire.

Le conseil municipal de la ville d'Istres a, par délibération n° 048/08 du 27 mars 2008, mis en place le régime indemnitaire de ces collaborateurs.

La chambre rappelle toutefois qu'au-delà de l'adoption d'une délibération de principe, chaque contrat de collaborateur (ou arrêté en tenant lieu) doit détailler de manière précise le calcul de la part indemnitaire par rapport à l'emploi administratif fonctionnel de référence. Or les arrêtés existant sont insuffisamment explicites sur ce point.

La juridiction observe par ailleurs que si la commune a respecté les plafonds de rémunération fixés par le décret n° 2005-618 du 30 mai 2005 portant modification de certaines dispositions relatives aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales⁹⁴, les montants individuels attribués depuis les arrêtés du 5 avril 2014 ont connu une augmentation très significative, qui a atteint + 78 % pour la directrice de cabinet (dont le régime indemnitaire est passé de 1 472 € à 2 620 € par mois) et + 260 % pour les deux autres collaborateurs de cabinet (dont le régime indemnitaire est passé de 820 € à 2 620 € par mois).

4.2.9 Les cumuls d'activité

La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (Chapitre IV : Obligations - Article 25), prévoit que les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Ils ne peuvent exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit.

Toutefois le décret n° 2007-658 du 2 mai 2007 modifié relatif au cumul d'activités des fonctionnaires, des agents non titulaires de droit public et des ouvriers des établissements industriels de l'Etat, organise quelques dérogations à ce principe. Son article 1^{er} dispose notamment que, « *dans les conditions fixées au dernier alinéa du I de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 susvisée et celles prévues par le présent décret, les fonctionnaires, les agents non titulaires de droit public et les ouvriers régis par le régime des pensions des établissements industriels de l'Etat peuvent être autorisés à cumuler une activité accessoire à leur activité principale, sous réserve que cette activité ne porte pas atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service. Cette activité peut être exercée auprès d'une personne publique ou privée.* ».

L'article 6 du même décret précise qu'elle ne peut être poursuivie qu'en dehors des heures de service de l'agent. Les demandes d'autorisation de cumul, les déclarations de cumul d'activités, les avis de la commission de déontologie ainsi que les décisions administratives afférentes sont versées au dossier individuel de l'agent (article 19).

Le contrôle de la chambre a montré que plusieurs agents municipaux cumulaient régulièrement des activités, notamment en matière d'enseignement.

Cependant pour d'autres agents, la chambre a constaté que les cumuls, déclarés ou non, enfreignaient les interdictions posées à l'article 25 - I de la loi précitée du 13 juillet 1983, dans la mesure où ils impliquent la participation⁹⁵ aux organes de direction de sociétés ou d'associations (1°) ou la prise, directe ou par personnes interposées, dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration d'appartenance, d'intérêts de nature à compromettre leur indépendance (3°).

⁹⁴ Concernant la commune d'Istres, le plafonnement s'apprécie par rapport à l'emploi administratif fonctionnel de DGS d'une commune de 40 000 à 80 000 habitants (indice terminal brut HEA) ou de DGA d'une commune de 40 000 à 80 000 habitants (indice terminal brut 1015).

⁹⁵ Serait considéré comme participant à de tels organes de direction (circ. min. n° 2157 du 11 mars 2008) un agent public qui soit aurait la qualité de gérant, même associé (société de personnes, société anonyme à responsabilité limitée), soit serait membre d'un organe collégial de direction (de premier degré, comme le conseil d'administration ou le conseil de surveillance dans une société anonyme, ou de second degré, comme le directoire, désigné par les membres du conseil d'administration ou du conseil de surveillance).

- **La situation du responsable du service de la communication numérique**

Cet agent (matricule 002968)⁹⁶ a été recruté au grade d'attaché principal non titulaire (6^{ème} échelon) pour la période du 5 janvier au 30 avril 2015 par un contrat qui a fait, depuis lors, l'objet de reconductions successives, chacune d'une durée de trois mois. Il a été affecté au cabinet du maire en charge de la « *communication numérique* ».

Concomitamment à son recrutement comme agent territorial, il était gérant d'une société⁹⁷ créée le 1^{er} septembre 2013, dont le capital social (1 800 €) était réparti par moitié entre deux associés co-gérants, lui-même et une personne élue en avril 2014 conseiller municipal de la majorité, chargée du numérique et des nouvelles technologies et également conseiller communautaire, qui a revendu ses parts sociales en juillet 2015.

La société n'a jamais publié ses comptes et son activité réelle ne semble pas complètement correspondre à son objet social. Néanmoins, dans le *curriculum vitae* qu'il a fourni à l'appui de sa candidature à la mairie, l'agent municipal en cause revendiquait, au titre de ses activités au sein de la société, des réalisations telles que l'édition d'applications mobiles et web services, le conseil en communication digitale, l'assistance à maîtrise d'ouvrage de projets numériques, autant d'activités directement en lien avec ses missions à la mairie.

Interrogés sur une éventuelle déclaration de cumul d'activité de cet agent, les services de la collectivité ont répondu à la chambre, par e-mail du 8 octobre 2015, que ce dernier était « *responsable du service de communication numérique. Il est par ailleurs gérant non rémunéré d'une société actuellement en liquidation judiciaire. Cette société n'a plus d'activité. Depuis son recrutement en Mairie, il n'a jamais eu de cumul* ».

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire s'est défendu d'avoir eu connaissance, avant le contrôle de la juridiction, des activités de gérant de la société exercées par cet agent et a renvoyé toute la responsabilité de cette situation illégale à l'intéressé, qui ne l'en aurait pas informé de sa situation et aurait quitté ses fonctions depuis.

La chambre prend acte de cette position et suggère à l'ordonnateur de rappeler à ses agents l'obligation qui leur est faite de déclarer par écrit à leur employeur toute activité privée⁹⁸.

- **La situation de la directrice générale adjointe, en charge notamment du personnel**

A la suite de sa demande d'autorisation de cumul d'emploi, formulée par courrier adressé au maire de la commune en date du 16 juin 2014, ce dernier a saisi le président de la commission de déontologie de la fonction publique, qui a émis un avis favorable notifié le 28 juillet 2014.

L'objet de la demande consistait en une activité de co-gérante/formatrice au sein d'une société par action simplifiée (SAS), en cours de création, dénommée EMERGENCE et sise à Istres ou Eyguières (Bouches-du-Rhône), dans le secteur de la communication et du développement personnel. L'entreprise devait démarrer son activité le 1^{er} septembre 2014.

Dans son courrier de demande, la directrice générale adjointe avait indiqué que « *l'exercice de cette activité se fera[it] en dehors de [ses] horaires de travail pour la collectivité et durant [ses] congés* » et que « *ce cumul n'affectera[it] en rien les missions qui [étaient] les miennes au sein de la mairie* ».

⁹⁶ Elu « délégué supplémentaire » pour les élections sénatoriales du 28 septembre 2014 (liste « Groupe majoritaire ») – Délibération du conseil municipal du 20 juin 2014

⁹⁷ Cette société a pour objet, notamment, l'enseignement, la formation professionnelle à destination de tout public, y compris les élus locaux, l'organisation de salons et de conférences, l'édition de revues et d'ouvrages professionnels, le conseil et la gestion de la formation et de l'information à distance.

⁹⁸ Selon les modalités actuellement en vigueur fixées par le décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités et à la commission de déontologie de la fonction publique, pris en application de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

L'avis rendu par la commission a d'ailleurs précisé, à titre de réserve, que l'intéressé « *devra[it] s'abstenir, dans le cadre de son activité professionnelle privée exercée au titre du cumul, de toute relation professionnelle avec les services de la commune d'Istres et les entreprises en lien contractuel avec cette commune* ».

Concomitamment, l'intéressée a, le 1^{er} septembre 2014, créé une société de conseil en relations publiques et commerciales⁹⁹, sise à Istres (à son domicile), qui n'entrait pas dans le champ de sa déclaration.

Le 28 novembre 2014, la ville d'Istres a lancé un appel à concurrence, selon la procédure adaptée, prévue à l'article 30 du code des marchés publics (CMP) dans sa rédaction alors en vigueur, ayant pour objet la « *formation en communication managériale en vue de renforcer la cohésion d'équipe* ».

Le résultat de la procédure issu du rapport d'analyse des offres daté du 2 janvier 2015 a été le suivant :

Nombre de DCE retirés	Nombre d'offres déposées	Nombre d'offres recevables
52	21	20

Sur la base des trois critères de jugement des offres, le candidat retenu a été la société EMMERGENCE.COMM, sise à Eyguières, créée également le 1^{er} septembre 2014¹⁰⁰.

La société EMMERGENCE.COMM a obtenu les résultats suivants :

1 ^{er} critère Valeur technique des prestations (pondération 55 %)	2 ^{ème} critère Prix des prestations (pondération 40 %)	3 ^{ème} critère Performance en matière de développement durable (pondération 5 %)	Classement global
1 ^{er}	20 ^{ème} (dernière)	1 ^{er} ex aequo	1 ^{er}

L'analyse des offres a été effectuée le 2 janvier 2015 par la directrice générale adjointe pour le premier critère, concernant la « *valeur technique des prestations* » et une représentante de la direction de la commande publique pour le troisième critère, relatif à la « *performance en matière de développement durable* ».

L'entreprise retenue qui, comme indiqué *supra*, n'a démarré son activité que le 1^{er} septembre 2014, a pourtant été classée première pour la valeur technique de son offre parmi 20 autres entreprises. Elle était par ailleurs la plus chère mais, mais son offre tarifaire correspondait exactement à l'estimation de la commune. Par décision du maire en date du 13 février 2015, le marché lui a été attribué pour un montant maximum de 30 000 € HT.

Cette procédure fait apparaître des coïncidences troublantes (dénomination, date de création, adresse du siège social et secteur d'activité) entre le projet de création d'entreprise objet de la déclaration de cumul d'activités de la directrice générale adjointe et le choix de l'entreprise EMMERGENCE.COMM qui a fait suite à sa propre analyse.

La chambre s'étonne qu'au travers de leurs réponses, qui insistent principalement sur la supériorité de la valeur technique de l'offre de l'entreprise retenue, laquelle serait justifiée par une prestation antérieurement réalisée pour la commune par sa dirigeante, au sein d'une autre entreprise ; ni l'ordonnateur, ni l'agent concerné n'admettent l'existence d'un quelconque problème, *a minima* d'ordre déontologique.

⁹⁹ Identifiant SIREN 804 197 549, forme juridique « *profession libérale* ».

¹⁰⁰ Identifiant SIREN 804 130 813, forme juridique « *société par actions simplifiée unipersonnelle* ».

En effet, même si la directrice générale adjointe, qui a confirmé dans sa réponse l'avoir envisagé, ne faisait pas partie de la société retenue, elle aurait dû se déporter de la procédure d'attribution de ce marché, pour laquelle des éléments personnels étaient susceptibles de jeter un doute sur son impartialité et son objectivité.

- **La situation de M. Philippe Colonna**

M. Colonna, qui a rejoint la ville d'Istres en 1976 en tant qu'aide moniteur, éducateur des activités physiques et sportives hors classe, y a été affecté comme gardien du stade de Bayanne jusqu'au 1^{er} juin 2006. Dans ces fonctions, il a fait l'objet de nombreux rappels au règlement pour absences injustifiées. Le 1^{er} juin 2006, il a été mis à disposition de l'EPIC Tourisme en tant que chargé de communication.

En janvier 2007, il a rejoint le cabinet du maire en tant que chargé de mission, avant d'être nommé attaché territorial le 1^{er} janvier 2008 par promotion interne.

Le 29 janvier 2009, un premier courrier du maire a informé M. Colonna de son affectation, à compter du 1^{er} février 2009, au service communication, où il a été placé sous l'autorité de la directrice. Parallèlement, un second courrier a informé la directrice de cabinet de ce changement d'affectation.

Ces courriers ne comportaient aucune mention du maintien d'un quelconque rattachement hiérarchique de M. Colonna à la directrice de cabinet dans des fonctions de chargé de mission.

Promu attaché principal, en temps minimum, le 1^{er} juillet 2015, l'intéressé a, selon l'ordonnateur, pris sa retraite en mai 2016.

Parallèlement à son emploi de fonctionnaire territorial, M. Colonna a créé une activité d'organisation de salons de vigneron au travers d'au moins deux structures :

- une association dénommée SAVIM (RCS 443 462 296), créée le 1^{er} janvier 1999 et dissoute le 4 décembre 2007 ;
- une SARL, dénommée SAVIM EXPO (RCS 489 043 737), créée le 20 janvier 2006, au capital social de 2 000 €, réparti pour moitié entre M. Philippe Colonna (50 parts) et son fils (50 parts), gérant, qui est également le seul salarié déclaré de la société.

M. Philippe Colonna a initié l'organisation du Salon des vigneron et de la gastronomie, qui s'est tenu à Istres de 1989 à 1994. Il a ensuite développée cette manifestation à Marseille à partir de 1995 (21^{ème} édition Automne en 2015 et 14^{ème} édition Printemps en 2016), puis à Paris (3^{ème} édition en 2015 au Carrousel du Louvre). La ville d'Istres continue d'organiser chaque année un Salon des vins et de la gastronomie d'Istres (28^{ème} édition en 2015) mais sans lien financier apparent avec la société SAVIM durant la période sous contrôle.

Dans la presse¹⁰¹, qui se fait l'écho de ces manifestations, M. Philippe Colonna est présenté comme « *le créateur de SAVIM, inlassable chasseur de produits du terroir, (...) prenant le temps d'une sélection rigoureuse de ses exposants* » et affichant l'ambition de « *faire de SAVIM, la référence des salons des vins et de la gastronomie en France* ».

Cette intense activité privée explique sans doute sa présence erratique depuis de nombreuses années sur ses différents postes de travail au sein des services de la ville d'Istres, la nature de ses différentes affectations depuis 2006 ayant largement contribué à le libérer de ses obligations de présence.

¹⁰¹ http://www.savim.eu/LA-PRESSE-EN-PARLE_a16.html.

Ainsi, aucune mission particulière n'était formalisée pour le poste qu'il a occupé en tant que chargé de mission au cabinet du maire, de janvier 2007 à janvier 2009, la fiche de poste figurant à son dossier étant restée vierge.

En revanche, dans le rapport de présentation rédigé au titre de son dossier de titularisation dans le grade d'attaché territorial (juin 2008), évoquant une prochaine prise de poste au service évènementiel¹⁰² « pour mettre en place de nouveaux salons dans la ville », il a précisé : « J'ai une bonne expérience à titre personnel dans le montage de ce type de manifestation (...) ». S'ensuit un long développement sur le travail nécessaire en amont pour la mise en place d'un salon, qui fait ressortir sa maîtrise certaine du sujet et confirme l'importance du temps qu'il convient d'y consacrer.

Concernant son poste à la direction de la communication à partir de février 2009, sa fiche de poste (août 2011) lui attribue des missions de « *journaliste territorial* ». Pourtant, M. Philippe Colonna n'a jamais été mentionné en tant que membre de l'équipe de rédaction dans l'encart de présentation (ours) des publications bimensuelles de la commune (Istres Mag ou Entressen Info).

Ses comptes rendus d'évaluations annuels ne détaillent ni objectifs, ni résultats et s'interrompent en 2010. Le compte rendu de 2011 n'est signé « à blanc » que de l'agent et ne comporte ni appréciation, ni notation de sa supérieure hiérarchique, la directrice de la communication. Celui de 2012 est resté vierge (sans référence à la notation de 2011, comme c'est la pratique habituelle pour les autres agents de la commune). Ceux de 2013 et 2014 ne figurent pas au dossier administratif de l'agent¹⁰³.

Si M. Colonna figurait bien au sein de la direction de la communication dans l'organigramme détaillé de mai 2015 transmis à la chambre, il ne figurait dans aucun service, n'avait ni bureau, ni poste téléphonique dans le répertoire détaillé nominatif des agents de la ville d'Istres datant de mars 2015.

La chambre a demandé à la collectivité de produire un état de son décompte débit/crédit, issu du logiciel de gestion du temps de travail (INCOTEC) au 20 septembre 2015. Le document produit par la commune (copie d'écran) mentionne un débit de 448,53 heures à cette date, soit au moins trois mois d'absence de badgeage alors que son temps de travail horaire minimum était de 35 heures par semaine.

Il a été opposé à la chambre qu'en tant que chargé de mission, M. Colonna n'avait pas à badger, ce qui est difficile à admettre dès lors qu'un état de suivi de son temps de travail et de ses badgeages a été communiqué à la juridiction, avec les lacunes ci-dessus relevées. Il ressort d'ailleurs d'une extraction INCOTEC détaillant la liste des employés communaux par « *type de badgeage* »¹⁰⁴ que M. Colonna était paramétré en octobre 2015 sur le « *type de badgeage* » égal à 1, correspondant à l'obligation d'un badgeage par jour en général utilisé pour l'encadrement¹⁰⁵.

Enfin, étonnamment, l'adresse figurant sur le dernier bulletin de salaire dont dispose la chambre (décembre 2014) est celle du siège social de la SARL SAVIM EXPO (situé depuis le 31 octobre 2008 au 130, boulevard de Paris, l'Atrium D603, 13002 Marseille).

¹⁰² Poste qu'il n'a pas occupé par la suite.

¹⁰³ Par email du 21 octobre 2015, la collectivité (DRH) a confirmé qu'il n'y avait pas eu d'entretiens d'évaluation en 2012, 2013 et 2014.

¹⁰⁴ Voir email DRH Istres du 1/10/2015.

¹⁰⁵ Le paramétrage INCOTEC « type de badgeage » comprend quatre positions : 1 (= un badgeage par jour), G (=badgeage automatique), P (=pas de badgeage) et X (=4 badgeages par jour).

Interrogés par la chambre à la fois sur la localisation physique et sur l'absence de déclaration de cumul d'activité de l'intéressé, les services municipaux ont fini par indiquer, dans un e-mail du 8 octobre 2015, que « *M. COLONNA, attaché principal, a un bureau positionné au 3^{ème} étage de l'hôtel de ville. Il dépend du service de communication numérique¹⁰⁶. Monsieur COLONNA n'a pas de cumul d'emploi. Son fils a une société qui s'occupe de la programmation de salons de vin. Monsieur COLONNA l'aide ponctuellement, à titre privé* ».

Pourtant, dans le numéro 39 d'avril 2015 du journal interne « *Acteurs de notre ville* » figurait un article présentant le nouveau¹⁰⁷ service de communication numérique, placé sous l'autorité du maire et de son directeur de cabinet, et l'équipe qui le composait, qui ne faisait pas mention de M. Philippe Colonna.

De la même manière, la commune a soutenu que M. Colonna était resté rattaché au cabinet du maire en tant que chargé de mission tout en exerçant d'autres « *missions d'assistance* » au sein du service communication puis du service communication numérique, mais aucune pièce du dossier administratif n'atteste de ce positionnement (cf. courriers du 29 janvier 2013), et aucun élément concret et cohérent relatif au contenu de ces missions n'a été produit alors que, selon l'ordonnateur, « *sa mission au cabinet constituait le corps principal de son poste* ».

Par ailleurs la commune a indiqué à la chambre que M. Colonna aurait souvent exercé ses activités en soirée et en fin de semaine, précisément aux moments où, selon les déclarations qu'il a faites à la juridiction, l'intéressé exerçait son activité privée, étant « *en charge de la prospection des producteurs* ».

En dernier lieu, l'ordonnateur a fait valoir auprès de la chambre que « *M. COLONNA occupait également les fonctions de représentant du personnel de catégorie A siégeant au sein des instances paritaires* » et que « *les différents comptes rendus peuvent d'ailleurs l'attester* ». Si les comptes rendus correspondants confirment la présence de M. Colonna à 11 des 17 réunions de la CAP organisées entre 2009 et 2014, il reste étonnant que l'ordonnateur ne soit à même d'attester de la réalité des activités de l'intéressé à la mairie que par l'exercice de ce mandat, qui a nécessité sa participation à moins de deux réunions par an en moyenne.

La chambre, dont le contrôle n'a finalement pas permis de connaître l'affectation et la nature précises des fonctions de M. Philippe Colonna au sein de la commune, s'interroge sur la réalité de ses missions, qui étaient censées l'occuper à plein temps alors même que l'intéressé poursuivait notoirement, en parallèle, une activité privée depuis de nombreuses années.

4.2.10 Les autorisations d'absence accordées à un candidat à une fonction publique élective

M. Jean-Jacques Lucchini a été recruté à compter du 1^{er} juin 2008 par la ville d'Istres en qualité de rédacteur principal (animateur hygiène et sécurité). Par la suite, il a rejoint la direction « *éducation enfance* » (séjours et classe environnement) puis a été promu attaché territorial au choix le 1^{er} juillet 2010, avant de prendre en charge le pôle animation de la direction en 2011. Depuis le 1^{er} mai 2014, il est chargé de mission au cabinet du maire.

Il n'existe aucune fiche de poste relative aux différents postes qu'il a occupés au sein des services de la ville. Concernant ses entretiens d'évaluation, le dernier compte rendu figurant à son dossier individuel est celui de 2013. Dans un courriel du 21 octobre 2010, les services de la ville, interrogés à ce propos, ont confirmé à la chambre n'avoir eu « *aucun retour du cabinet, pas de fiche de poste ni entretien professionnel le concernant.* ».

¹⁰⁶ Poste pour lequel il n'y a pas de fiche de poste.

¹⁰⁷ Création du service en début 2015.

En parallèle à son emploi de fonctionnaire territorial, M. Lucchini exerce un mandat d'élu territorial, conseiller municipal à la mairie de Saint-Mitre-les-Remparts, après avoir brigué sans succès le mandat de maire aux élections municipales de 2008 et de 2014.

Afin de conduire sa campagne électorale pour les élections municipales d'avril 2014, M. Lucchini a été absent de la mairie en 2013, du 6 au 31 décembre, puis en 2014, du 2 janvier au 2 avril, soit plus de 16 semaines consécutives. Il était alors « officiellement » en congés (congés payés et compte épargne temps¹⁰⁸) tout en continuant à percevoir à ce titre sa rémunération habituelle.

Or, conformément à l'alinéa 2 de l'article L. 52-8 du code électoral, aucun avantage direct ou indirect ne peut être fourni par une personne morale, notamment de droit public, à un candidat en campagne électorale. Il n'existe ainsi aucune autorisation d'absence spécifique, avec maintien du traitement, susceptible d'être accordée à un agent candidat à un mandat électoral.

Des facilités de service¹⁰⁹ permettent toutefois aux agents publics territoriaux candidats aux différentes élections d'exercer leurs droits politiques de manière compatible avec le bon fonctionnement de l'administration. Ces facilités sont imputées soit sur les droits à congés annuels, à la demande des agents concernés, soit par le report d'heures de travail d'une période sur une autre. Mais elles sont limitées à vingt jours pour les élections législatives et sénatoriales et à dix jours pour les élections européennes, régionales, départementales et municipales (communes de + de 1 000 habitants).

Au-delà, elles peuvent être prolongées par une mise en disponibilité pour les fonctionnaires titulaires ou un congé sans traitement pour les fonctionnaires stagiaires et les agents non titulaires. Dans ce cas, l'agent n'est pas remplacé mais est réintégré automatiquement à l'expiration de la disponibilité ou du congé.

Ces différentes dispositions ont été rappelées dans la réponse du ministre de la fonction publique à une question écrite du 26 mars 2001¹¹⁰, qui se réfère à trois circulaires de 1998 applicables aux trois fonctions publiques de l'Etat, territoriale et hospitalière. Si les circulaires de 1998 ont été remplacées en 2005, les dispositions des nouvelles circulaires affirment toujours le même principe, à savoir « *permettre aux intéressés d'exercer leurs droits politiques, en évitant qu'il ne soit porté atteinte aux dispositions du code électoral, à la neutralité et au bon fonctionnement du service ainsi qu'à la déontologie des agents publics* ».

En l'espèce, en maintenant le salaire de M. Jean-Jacques Lucchini au-delà des facilités de service (10 jours) consentis par le code du travail, la commune lui a procuré un avantage en violation de l'article L. 52-8 al. 2 du code électoral.

Evoquant une divergence d'interprétation des dispositions applicables, le maire a soutenu dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre que « *M. LUCCHINI n'[avait] fait que consommer son droit à congé sur cette période* » et « *qu'il ne peut être soutenu ou encore reproché à ce dernier qu'il s'agit d'un avantage direct ou indirect offert à un candidat en campagne électorale par sa collectivité de rattachement* ». La chambre maintient pour sa part que l'article L. 52-8 du code électoral ne peut être interprété que selon les indications données par les circulaires susmentionnées de la fonction publique, qui sont suffisamment explicites sur le sujet.

¹⁰⁸ Voir e-mails du DRH des 8 et 21 octobre 2015 et du 2 février 2016.

¹⁰⁹ L'article L. 3142-64 du code du travail a étendu aux fonctionnaires et agents non titulaires territoriaux les dispositions du code du travail prévoyant l'octroi de facilités de service pour participer à une campagne électorale.

¹¹⁰ Journal officiel de l'Assemblée Nationale n.22 du 28 mai 2001, pp 3123-3124 (QE260301).

Du fait de la progression continue de ses effectifs, la commune souffre de l'inertie de ses charges de personnel, qu'accroissent de nombreuses pratiques complaisantes et irrégulières.

Sur ce dernier plan, le contrôle de la chambre a notamment permis de constater :

- L'absence d'un certain nombre de formalités substantielles relatives à l'encadrement du temps de travail (jours de congés non justifiés) ;

- La mise en œuvre, trop souvent irrégulière ou au mieux très partielle, de la réglementation en vigueur concernant le recrutement d'agents non titulaires, les heures supplémentaires, les astreintes et la nouvelle bonification indiciaire (NBI), dont certains agents profitent plus particulièrement,

- Des détournements de procédures (mise en disponibilité) ou de dispositifs (contrat d'insertion) ;

- L'absence de volonté au plus haut niveau de toute sanction des manquements aux quelques règles et outils que la commune a choisis de mettre en place et qui, de fait, restent inopérants (suivi du temps de travail) ;

- La prise en compte insuffisante, dans la gestion du personnel et le pilotage de la masse salariale, de l'analyse de la direction des ressources humaines qui, de fait, s'avère trop souvent confinée dans un rôle de « notariat » (caractère non bloquant des enveloppes de crédit).

De telles pratiques rendent illusoire toute perspective d'amélioration de la maîtrise de la masse salariale de la commune. La réalisation de progrès dans ce domaine nécessite une modification radicale de la gestion du personnel, qui relève de la responsabilité partagée de l'ordonnateur et du conseil municipal. La commune doit commencer par respecter la lettre et l'esprit de la réglementation en vigueur, dans un esprit d'économie de moyens et de plus grande équité.

En effet, le contrôle de la chambre a mis en lumière la propension de l'ordonnateur à utiliser tous les leviers possibles pour contourner la réglementation ou pour produire des actes irréguliers, afin d'attribuer des avantages salariaux abusifs à certains agents.

Le traitement privilégié de quelques-uns, dont la valeur ajoutée pour la collectivité apparaît parfois discutable, et qui a été rendu possible, en partie, par l'augmentation importante des emplois précaires (non titulaires, emplois aidés, faiblement rémunérés et partiellement subventionnés), paraît en contradiction avec les motivations sociales affichées de la collectivité.

Par ailleurs, la politique de recours systématique aux emplois précaires faiblement qualifiés, motivée par la volonté de la collectivité de bénéficier de leur faible coût, suscite l'affaiblissement en compétences de certains services clés, qui les accueillent dans des proportions élevées alors qu'au contraire ils ont besoin de profils expérimentés et/ou directement opérationnels.

Une incohérence majeure et persistante découle ainsi de ces pratiques, entre l'objectif revendiqué par la commune d'offrir un haut niveau de service à l'usager contribuable et le constat de pratiques internes laxistes.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a fait valoir que *« la volonté [de la commune] n'est absolument pas de contourner opportunément la réglementation, mais bel et bien de tenter de trouver la meilleure solution pour concilier haut niveau de service public, contraintes statutaires et prise en compte de la réelle activité des agents. Il a ajouté que « conformément aux remarques de la chambre, la commune entend[ait] toutefois revoir sa manière d'opérer et remettre à plat l'ensemble des situations ».*

La chambre maintient pour sa part que les pratiques observées vont au-delà du pragmatisme normalement admissible et prend acte des intentions du maire de les modifier.

Recommandation n° 9

Redéfinir les objectifs des services municipaux en cohérence avec une trajectoire maîtrisée des effectifs et de la masse salariale respectant la réglementation (recrutements, rémunérations).

Recommandation n° 10

Revoir la durée annuelle de travail des agents municipaux afin de la rendre conforme aux règles que la commune s'est fixées puis, le plus rapidement possible, à la réglementation en vigueur.

Recommandation n° 11

Adopter un règlement définissant des cycles de travail rationalisés par nature de missions et les régimes horaires correspondants pour l'ensemble des agents de la collectivité quels que soient leur grade et leur localisation

Recommandation n° 12

Mettre en place un contrôle automatisé du temps de travail généralisé à tous les agents et services communaux en substitution à tout autre dispositif antérieur notamment déclaratif.

Recommandation n° 13

Mettre fin aux contrats de non-titulaires conclus irrégulièrement sur la base de l'article 3-1 de la loi du 26 janvier 1984 relatif au remplacement temporaire d'agents.

Recommandation n° 14

Mettre fin au paiement des accessoires de rémunération (IHTS, astreintes, NBI) non justifiés par le service fait ou la nature des fonctions exercées.

Recommandation n° 15

Redéfinir les principes de modulation du régime indemnitaire en utilisant les marges budgétaires dégagées par les économies réalisées grâce à la stricte application de la réglementation sur les IHTS, les astreintes et la NBI.

Recommandation n° 16

Responsabiliser l'encadrement sur le suivi et l'optimisation des dépenses de personnel en mettant en place un contrôle effectif et objectif du temps de travail et en respectant les plafonds de crédits qui leur sont applicables.

Recommandation n° 17

Développer le pilotage de la masse salariale en s'appuyant sur les outils de suivi de ses différentes composantes et d'alerte dont dispose la DRH.

Le maire a annoncé dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre qu'« *hormis les recommandations n° 10 et n° 15 qui seront étudiées en détail mais dont les éventuelles applications seront complexes, l'ensemble de ces recommandations seront suivies par la commune et conduiront à des modifications* ». La juridiction en prend acte.

5 EXAMEN DE CERTAINES DEPENSES DE FONTIONNEMENT COURANT

5.1 Les prestations de location

5.1.1 Les marchés de location longue durée de véhicules

Selon les termes du cahier des clauses administratives particulières (CCAP) du marché de location de longue durée de véhicules qui était en vigueur lorsque la chambre a achevé son contrôle, la ville d'Istres possédait un parc d'environ 190 véhicules vieillissants qu'elle a souhaité céder et renouveler en recourant à la location longue durée. La collectivité ayant prévu de vendre ces véhicules aux agents municipaux, le renouvellement s'est fait en fonction de l'avancement des ventes.

Entre 2012 et 2014, la collectivité a donc, d'une part, vendu 155 véhicules pour une recette globale de 131 068 € et, d'autre part, pris en location de longue durée de nouveaux véhicules tant thermiques qu'électriques.

En 2015, la commune disposait d'un parc de plus de 300 véhicules qui se répartissait de la manière suivante :

Véhicules	En location	En propriété	Total
Twingo	66	6	72
Clio	7	3	10
ZOE	14	0	14
Mégane Scénic	6	4	10
Laguna	1		1
Dacia Duster	1		1
moto		7	7
Twizy		4	4
Total VL	95	24	119
Utilitaires	138	14	152
dont Kangoo	71	9	80
Techniques	8	29	37
Bus transports		7	7
Total	241	74	315

Source : Etat du parc automobile transmis par la commune.

Une étude réalisée en 2010 à l'initiative de la Fédération des maires des villes moyennes¹¹¹ sur l'optimisation des moyens par service dans les villes moyennes indiquait que quelle que soit leur taille, ces collectivités avaient des parcs automobiles comptant en moyenne 4,5 véhicules pour mille habitants. Pour la ville d'Istres (44 122 habitants) le ratio se situe très au-dessus de cette moyenne puisqu'il s'établit à 6,1, en ne prenant en compte que les véhicules utilitaires et les véhicules légers (VL).

¹¹¹ Gestion. Optimiser les services et les moyens des villes moyennes – FMVM/mai 2010 – Etude réalisée par le cabinet Duranton consultants.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a toutefois contesté la méthodologie de cette étude au motif que la moyenne établie ne serait pas représentative et que le nombre de véhicules serait à rapporter au nombre d'agents et ce faisant au niveau de service rendu aux administrés, plutôt qu'au nombre d'habitants.

Par ailleurs, la location de véhicules électriques, au nombre de 43 (sans compter les Twizy), n'a eu qu'un impact modéré sur les coûts liés à la consommation de carburant, puisque ceux-ci n'ont baissé que de 4,39 % entre 2012 et 2014.

De même, fin 2014, la vente du parc de véhicules et son remplacement par des véhicules de location n'avait pas engendré d'économies sur l'entretien et la réparation du matériel roulant, alors que les prestations associées d'entretien des véhicules font partie de la prestation de location longue durée. En effet ces dépenses (hors personnel) ont augmenté de 40,15 % entre 2012 et 2014.

<i>En €</i>	2010	2011	2012	2013	2014
Achats non stockés carburants	512 547,57	543 498,23	569 657,61	535 849,37	520 702,96
Entretien réparation matériel roulant	161 208,41	94 713,16	100 256,02	152 388,35	196 912,66
Locations mobilières	288 578,05	359 558,77	811 996,97	1 846 044,17	2 609 523,40
<i>Dont marchés location véhicules</i>			25 727,06	801 445,59	1 218 646,36
<i>Dont location véhicules hors marché</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	163 747,42	85 168,09
Vente de véhicules			16 591,00	83 627,00	30 850,00
Coût parc véhicules (net des recettes de cessions)				1 569 803,73	1 990 580,07

A la fin de l'année 2015, les économies potentielles sur le parc automobile demandaient à être confirmées, la chambre ne disposant pas du montant des marchés de location de véhicules pour cet exercice.

<i>En €</i>	2015
Achats non stockés carburants	468 627,86
Entretien réparation matériel roulant	133 953,82

Selon l'ordonnateur, ces économies se sont confirmées notamment du fait du redéploiement des personnels auparavant affectés à l'entretien du parc. Il les évalue à 300 000 € par an.

Le maire a également soutenu que l'évolution en euros des achats non stockés de carburants depuis 2012 ne reflétait pas leur évolution en volume, qui aurait connu une baisse de 23 % en raison de la volatilité des prix.

La chambre observe que d'autres facteurs explicatifs sont sans doute à rechercher compte tenu de l'évolution globalement à la baisse du prix du carburant depuis janvier 2012¹¹². Cette dernière, couplée avec la baisse des volumes évoquée par le maire, aurait dû se traduire par une baisse des achats de carburants.

En outre, la consommation de carburants reste moins liée au mode de gestion du parc qu'au respect de sa discipline d'utilisation.

¹¹² Source : <http://france-inflation.com/prix-carburants.php>

Cette observation semble être corroborée par un article du courrier des maires du 28 avril 2014¹¹³, selon lequel « *une collectivité territoriale ne choisit pas la location longue durée (LDD) pour faire des économies. Le plus souvent son parc roule trop peu pour que la LDD soit intéressante financièrement. Avec la LDD, la collectivité territoriale va lisser ses coûts sur toute la durée du contrat et, parfois, transformer un budget d'investissement en fonctionnement. Elle n'aura pas à se préoccuper de la revente des véhicules et, selon le contrat retenu, bénéficiera des véhicules de remplacement en cas d'immobilisation du véhicule loué. Elle achète du confort et de la visibilité* ».

A titre d'illustration, le kilométrage souscrit pour les véhicules thermiques légers et utilitaires légers (75 000 km durant 60 mois, soit 15 000 km par an) apparaît en effet largement surestimé pour la majorité des véhicules au regard de leurs conditions d'utilisation, telles que fixées au projet de règlement établi par la commune - déplacements professionnels sur le territoire communal ou proche, trajet domicile travail en cas d'autorisation de remisage à domicile et pas d'utilisation privative - sauf à considérer que ces conditions n'aient pas vocation à être respectées dans la pratique.

Toutefois, le volume important du parc de la commune, ainsi que le fait que 138 agents bénéficient de la mise à disposition d'un véhicule avec remisage à domicile sans verser en contrepartie une redevance, ne contribue pas optimiser financièrement la gestion du parc automobile.

La commune a annoncé la présentation au CTP d'un règlement relatif à l'utilisation des véhicules de service incluant un carnet de bord¹¹⁴, ce qui constituerait une première étape dans la rationalisation du parc.

La chambre lui recommande de soumettre ce document au conseil municipal pour approbation, afin qu'il acquière force réglementaire, et de le compléter par un dispositif de redevance pour remisage à domicile à l'instar d'autres collectivités du territoire métropolitain (ville de Marseille, ex-communauté urbaine Marseille Provence Métropole).

Recommandation n° 18

Soumettre pour approbation au conseil municipal le projet de règlement relatif à l'utilisation des véhicules de service afin qu'il acquière force réglementaire et mettre en œuvre un dispositif de redevance pour remisage à domicile.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a indiqué que la mise en place du règlement d'utilisation était effective et que l'instauration d'une redevance allait être étudiée. La chambre en prend acte en rappelant qu'il convient de soumettre ces décisions au conseil municipal.

5.1.2 Les marchés de location de luminaires à LED

Dans le but de maîtriser ses coûts en matière d'énergie et d'eau, la commune a créé un poste d'« *économe de flux* » chargé de sensibiliser, d'informer et de conseiller les élus et les utilisateurs des bâtiments communaux sur l'utilisation rationnelle de l'énergie et de l'eau et de faire des propositions pour réduire les consommations, notamment par la promotion de technologies économes.

C'est à ce titre que, depuis 2012, la collectivité a opté pour la technologie des LED afin de réduire sa consommation électrique.

Elle a lancé plusieurs appels d'offres pour la location avec option d'achat de luminaires à LED et de lampes à LED pour l'ensemble du parc de l'éclairage public dans les divers quartiers de la ville.

¹¹³ Louer ou acheter ses véhicules, quelle est la meilleure solution pour la collectivité territoriale.

¹¹⁴ Email du 20 novembre 2015.

Une première tranche a consisté, d'une part, à uniformiser le parc des luminaires et faire en sorte que 2 331 points lumineux soient tous équipés d'un même modèle de luminaire (1 213 luminaires ont dû être remplacés) et, d'autre part, à installer des lampes à LED dans les nouveaux luminaires et remplacer les anciennes lampes dans les luminaires déjà existants.

Cette première tranche a fait l'objet d'un marché conclu pour trois ans à compter du 4 mars 2013 pour un montant annuel de 140 272 € HT.

La collectivité a ensuite souhaité, dans le cadre d'une deuxième tranche, étendre l'équipement en lampes LED à l'éclairage public installé sur des grands axes (983 luminaires à remplacer par des luminaires à LED) et voies secondaires de la ville (« relamping » de 560 luminaires).

Ces prestations ont fait l'objet d'un marché notifié le 7 août 2013, conclu pour une durée d'un an reconductible annuellement sans que sa durée totale ne puisse excéder sept ans, d'un montant 159 936,84 € HT par an (prix fermes non actualisables). Elles ont été exécutées en 2013 et 2014 pour un montant total de 503 966,82 € TTC.

Une troisième tranche n'a pas été poursuivie.

A compter de 2015, la collectivité a également commencé à mettre en œuvre des marchés conclus pour la location avec option d'achat de luminaires à LED pour 71 bâtiments municipaux pour un coût global de 2 469 312 €. En 2015, le montant global des dépenses relatives à ces contrats a atteint 862 584,29 € TTC. En 2016, il devait être de 848 201,09 € TTC.

D'ici 2025, la collectivité aura donc versé 6 638 662,83 € TTC au titre de la location de l'ensemble des dispositifs lumineux à LED, étant précisé que ce montant ne tient compte que des marchés actuels et non du renouvellement des matériels qui devront intervenir.

Echéancier de remboursements marchés LED

LED	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total
tranche 1	111 840	168 322	168 322	28 054										476 537
tranche 2	31 881	191 924	191 924	191 924	191 924	191 924	191 924	159 937						1 343 363
tranche 3			265 084	265 084	265 084	265 084	265 084	265 084	265 084					1 855 589
Bât lots 3,4,5			167 054	222 739	222 739	222 739	222 739	222 739	222 739	55 685				1 559 174
Bât lot 1,2			70 200	140 400	140 400	140 400	140 400	140 400	140 400	140 400	140 400	140 400	70 200	1 404 000
Total	143 721	360 246	862 584	848 201	820 147	820 147	820 147	788 160	628 223	196 085	140 400	140 400	70 200	6 638 663

Source : documents marchés location LED

Parallèlement, la collectivité a vu ses coûts de fourniture d'énergie électrique augmenter de 86 138,77 € entre 2012 et 2013. En 2014 une diminution des dépenses égale à 141 592,88 € a été observée, soit un gain cumulé fin 2014 de 55 454,11 €, loin de couvrir les dépenses d'équipement en lampes à LED réalisées au cours de la même période. En 2015, le coût des consommations a connu une nouvelle augmentation alors même que le déploiement du marché de location des luminaires à LED s'est poursuivi.

Compte		2010	2011	2012	2013	2014	2015
60612	Achats non stockés fourniture énergie électrique	1 834 907	1 889 784	2 294 525	2 380 664	2 239 071	2 401 824
	Evolution n/n-1				+86 138	-141 592	+162 753
6135	Location LED				143 721	360 245	862 584

L'économe de flux de la commune a réalisé des simulations pour évaluer le délai à partir duquel elle pouvait attendre un retour sur investissement et des économies potentielles.

Toutefois, ce n'est que dans les prochaines années que la collectivité pourra évaluer les économies réalisées sur la consommation d'énergie et sur la maintenance et déterminer si les gains réels engendrés par la location des dispositifs lumineux à LED sont à la hauteur des prévisions. A la date d'achèvement du contrôle de la chambre, la perspective d'une économie d'énergie n'était pas vérifiée.

Selon l'ordonnateur, il convient de tenir compte des économies générées par le redéploiement des personnels auparavant affectés à l'entretien de l'éclairage, qu'il évalue à 250 000 € annuels. Il précise également que l'évolution à la baisse constatée depuis 2013 de la consommation électrique en volume (KWh) de la commune ne transparaît pas dans l'évolution des crédits consommés, qu'elle juge stabilisée, cet écart étant également selon lui imputable à la volatilité des prix (+ 7 % par an), indépendante de l'action communale.

La chambre relève toutefois que l'évolution des prix annoncée par la commune (+7 % par an) ne correspond pas aux données d'évolution des tarifs réglementés de vente en vigueur (source : commission de régulation de l'énergie¹¹⁵), qui apparaissent beaucoup plus modérés sur la période considérée.

Elle prend donc acte de l'initiative de la commune en matière d'éclairage public mais observe que le déploiement des lampes à LED aura atteint ses objectifs en matière d'économie d'énergie quand les dépenses d'électricité connaîtront une baisse effective.

5.2 Les dépenses liées aux manifestations et festivités organisées par la commune

La chambre s'est également attachée à examiner le budget opérationnel de la direction des évènements, qui est chargée de l'organisation du programme annuel des manifestations et festivités de la commune. Pour cela, la chambre a travaillé à partir d'extractions de l'outil comptable SEDIT de la commune, à partir des comptes par nature retraçant les dépenses du service, des codes analytiques des différentes manifestations et à partir du compte d'emploi des tickets des régies de recettes annexé aux liasses comptables.

La direction des Evènements, composée de 26 agents, organise une trentaine d'évènements par an, dont les plus emblématiques sont la Féria, les nuits d'Istres, les fêtes d'Istres, les animations de Noël, le salon des vins et de la gastronomie. Elle assure aussi la gestion et la programmation de divers lieux comme le Magic Mirrors, la chapelle Saint Sulpice (lieu d'exposition), l'espace 233 qui a été réhabilité et aménagé en 2013 pour des représentations de spectacles de théâtre et des conférences. Aux effectifs de la direction des évènements, il convient d'ajouter les personnels du service Scénique et Logistique et, en tant que de besoin, ceux des différents services techniques.

La direction des Evènements travaille en collaboration avec le SAN Ouest Provence pour coordonner la programmation (régie Scènes et Cinés) et avec l'EPIC Tourisme pour la promotion des manifestations qu'elle initie et la billetterie.

L'office du tourisme est classé en 1^{ère} catégorie depuis 2014. A ce titre, il constitue une structure entrepreneuriale, tenue à une obligation d'ouverture de 305 jours par an. Employant 14 personnes, dont huit sont mises à sa disposition par la ville d'Istres, il est chargé d'actions de promotion à vocation nationale ou internationale et doit générer des ressources propres et maîtriser les technologies de l'information et de la communication¹¹⁶.

¹¹⁵ <http://www.cre.fr/marches/marche-de-detail/marche-de-l-electricite>.

¹¹⁶ Arrêté du 12 novembre 2010 fixant les critères de classement des offices du tourisme.

L'année de son classement en 1^{ère} catégorie, l'essentiel de ses recettes provenait de la subvention d'exploitation de la ville d'Istres (626 526 € en 2014). Ses ressources propres, dont la taxe de séjour, ne représentait que 14,7 % des produits.

Le bilan, en termes de fréquentation, des événements et festivités organisés en 2014, établi par la direction des événements de la ville et l'office de tourisme s'établit ainsi :

EVENEMENTS Année 2014	Fréquentation Office du Tourisme	Fréquentation Evènement
Saint-Patrick	1 250	4 000
Carnaval	200	7 000
Fête du Foin	150	1 200
Fête de la Saint-Jean	300	6 000
Fête de la musique	800	11 000
Bibliothèque de Plage	ND	1 300
Jazz au Ranquet	100	1 500
Fête d'Istres (+ arènes + feu) / 4jours	2 000	28 000
Salon des Vins et de la Gastronomie	ND	7 300
Fête des Bergers	ND	8 000
Féria + arènes (3 jours)	1 500	20 000
Oursinade	ND	1 000
Fête Votive d'Entressen	100	4 000
Fête Nationale du 14 juillet + Feu	700	13 000
Fête de Rassuen	100	2 000
Cinéma d'été (7 séances)	150	840
Fête du Ranquet	100	500
Halloween	ND	1 500
Noël sur glace + parade (5000)	ND	40 000
Magic Mirrors		13 353
Chapelle Saint-Sulpice		2 500
Espace 233		9 200
Total autres structures		183 193

Source : Commune d'Istres.

La chambre a plus particulièrement analysé les principales animations et événements, comme le Magic Mirrors, le Carrousel, la Féria, les Nuits d'Istres, la Saint Patrick, le salon des vins et de la gastronomie, la Fête des bergers et les animations de Noël.

Entre 2011 et 2014, selon les données de comptabilité analytique fournies par la collectivité, les dépenses exposées au titre de l'ensemble de ces festivités ont atteint en moyenne 2 M€ par an et représenté 13 % des dépenses à caractère général (hors personnel) de la commune.

La baisse des dépenses constatée en 2014 s'explique par l'annulation des Nuits d'Istres, qui ont été reprogrammées en 2015.

Total principaux évènements		
Année	Dépenses (en €)	% charges à caractère général
2011	1 820 330,09	14,1
2012	2 253 678,93	15
2013	2 286 882,65	12,6
2014	1 879 268,29	11

Hormis les Fêtes d'Istres et la Fête des bergers, ces manifestations génèrent des recettes mais qui, dans la plupart des cas, ne parviennent pas à couvrir les dépenses réalisées.

La Féria est l'évènement qui génère le chiffre d'affaires le plus élevé, avec un taux de couverture moyen des dépenses de 70 %.

Le faible « taux de couverture » des animations et évènements constaté trouve une partie de son explication dans la politique tarifaire « sociale », revendiquée par la commune, et la distribution de billets gratuits.

Ainsi, pour toute manifestation organisée au Magic Mirrors (concerts, soirées musicales, thés dansants), les droits d'entrée sont fixés au tarif unique de 5 €. Pour certaines manifestations, 50 % des billets émis sont gratuits (Saint Patrick, Salon des vins, Corrida).

Concernant cette politique d'exonération et la destination des billets gratuits, la collectivité a précisé à la chambre¹¹⁷ qu'« *il n'y [avait] pas de délibération de principe concernant la politique d'exonération des billets d'accès aux différentes manifestations organisées par la collectivité dans la mesure où ces exonérations sont votées par le conseil municipal pour chaque évènement. La répartition est faite pour toutes les exonérations, de façon équitable entre les différentes associations culturelles et/ou sportives selon l'évènement, entre les 3 centres sociaux de la ville, entre le personnel municipal selon demande et auprès des personnalités locales (politique et administration). Pour les manifestations d'envergure comme la FERIA ou les NUITS D'ISTRES, les exonérations sont destinées par ailleurs à la presse spécialisée, aux sociétés de production ou encore aux partenaires. Enfin, lorsque leur nombre est insuffisant elles sont réparties entre les élus municipaux en fonction de leur Délégation et à tour de rôle, afin de leur permettre d'inviter des responsables sportifs et de représenter officiellement la commune, c'est le cas notamment pour les invitations football et hand* ».

Un détail par manifestation (mais non quantifié) est donné en annexe VIII.

En conclusion, sur la base d'une analyse coûts/bénéfices de chaque évènement (incluant les coûts de personnel), la chambre recommande à la commune de définir des objectifs minimaux de taux de couverture des dépenses par les recettes et d'ajuster sa programmation et sa politique d'exonération en visant une amélioration de l'équilibre économique de cette politique.

Recommandation n° 19

Ajuster la programmation des manifestations et festivités et la politique d'exonération tarifaire, en visant une amélioration de l'équilibre économique du secteur évènementiel sur la base d'une optimisation des taux de couverture des dépenses par les recettes.

¹¹⁷ Email Directrice de cabinet du 17 décembre 2015.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a indiqué que « cette conclusion comme cette recommandation rejoignent pour partie les préoccupations de la ville : l'opportunité comme les modalités d'organisation de chaque manifestation fait l'objet d'une réflexion préalable tendant à l'optimisation du bilan coûts/bénéfices. Cette approche ne saurait cependant être exclusivement financière ». Il considère en effet que « ces manifestations n'ont pas vocation à être directement équilibrées : outre qu'elles concourent à l'animation locale, elles induisent des retombées économiques sur le territoire du fait de la fréquentation qui en résulte et du dynamisme et de l'attractivité qu'elles contribuent à susciter ». La chambre en prend acte.

6 LE SOUTIEN AU SECTEUR ASSOCIATIF

6.1 Présentation générale

L'appréciation globale des crédits consacrés aux subventions nécessite de consolider les crédits inscrits sur au moins trois lignes de compte : le compte 6574 pour les subventions globales de fonctionnement, le compte 6745 pour les subventions exceptionnelles et le compte 6748 pour les subventions correspondant aux mises à disposition de personnels depuis 2009. La répartition entre les différents types de subventions ne va pas de soi (cf. ci-après), ce qui pose un problème de transparence de l'information comptable.

La chambre précise que le dispositif de remboursement des mises à disposition des personnels ne relève pas d'une option mais d'une obligation. La mise en œuvre de cette obligation explique la progression du compte 6748 intervenue en 2009.

Soutien au secteur associatif (en €)

Compte	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
6574	2 738 685	3 690 463	4 456 767	4 777 289	5 003 830	5 367 960	4 836 167	6 116 962
6748	598 889	1 636 442	1 937 044	1 873 333	1 588 760	1 500 657	1 792 413	1 916 555
6748 (hors EPIC & CCAS)	247 319	1 345 728	1 646 311	1 567 818	1 297 682	1 217 476	1 256 570	1 300 916
6745	28 387	103 861	79 666	71 440	43 388	65 627	60 614	103 072
Total	3 014 391	5 140 052	6 182 744	6 416 547	6 344 900	6 651 063	6 153 351	7 520 950
% dépenses réelles de fonctionnement	4,62%	7,09%	8,34%	8,61%	7,97%	7,70%	6,93%	7,39%

source : comptes de gestion

Sur le seul compte 6574 de fonctionnement, qui retrace les subventions versées aux associations et autres personnes de droit privé, la collectivité a accordé en 2014 des subventions de fonctionnement à 215 associations pour un montant total de 4,8 M€. Les subventions versées se sont inscrites dans une échelle de 150 € (CIQ charmilles) à 620 000 € (Fil d'Ariane) :

- 88,3 % des associations ont perçu des subventions inférieures à 23 000 €, représentant 12,5 % des dépenses ;
- 25 associations ont perçu des subventions supérieures à 23 000 €, représentant 87,5 % des dépenses.

D'une année sur l'autre, les associations subventionnées sont quasiment identiques. Ainsi, en 2014, dix associations étaient « sortantes » et sept associations étaient « entrantes ».

2014 : répartition des associations

	Nombre			Montant	
moins de 1000 €	43		20%	20 480	0,4%
de 1000 € à moins de 2000 €	53	96	44,60%	71 800	1,9%
de 2000 € à moins de 3000 €	21	117	54,40%	45 500	2,9%
de 3000 € à moins de 4000 €	26	143	66,50%	82 750	4,6%
de 4000 € à moins de 5000 €	11	154	71,60%	45 900	5,5%
de 5000 € à moins de 10000 €	23	177	82,30%	154 850	8,7%
de 10000 € à moins de 23000 €	13	190	88,30%	181 204	12,5%
≥ 23000 €	25	215	100%	4 215 376	100%
<i>source : annexes comptes administratifs</i>	215			4 817 860	

La collectivité intervient majoritairement auprès des associations sportives en lien avec la jeunesse et des centres sociaux.

A partir de 2015, avec le transfert partiel de la compétence sport communautaire, relatif au soutien de certaines équipes sportives istréennes, la commune a également assuré le soutien au sport de haut niveau sous forme de subventions de fonctionnement et de mises à disposition de personnel au profit de trois associations : Istres Ouest Provence Handball (près de 1,3 M€ en 2014), Istres Ouest Provence Volley (543 K€ en 2014) et SASP Football Club Istres Ouest Provence pour (400 K€ en 2014), soit un montant global de près de 2 M€.

Compte 6574 : répartition par fonction					
Services généraux administrations publiques	Enseignement formation	Culture	Sport et jeunesse	Interventions sociales et santé	Famille
3,8 %	0,3 %	2,3 %	58 %	31 %	4,6 %

Source : compte administratif 2014.

La chambre a concentré son contrôle sur les dossiers des associations ayant reçu en 2013 et 2014 une subvention de plus de 23 000 €, en ajoutant à l'échantillon ainsi sélectionné la société de chasse d'Istres qui, bien que peu subventionnée au titre de son fonctionnement, bénéficie d'une mise à disposition de personnel qui représente un avantage de plus de 46 000 €.

Elle s'est attachée à vérifier si la collectivité effectuait le suivi des associations subventionnées au regard du cadre législatif et réglementaire qui leur est applicable.

6.2 Le traitement des demandes de subventions

Au mois d'octobre de l'année n, le maire adresse aux associations une lettre pour les informer de la mise en ligne, sur le site internet de la collectivité, du dossier de demande de subvention pour l'année suivante et leur préciser la date limite de dépôt du dossier.

La collectivité utilise le dossier type élaboré par l'Etat (formulaire Cerfa n° 12156*03). Elle y a adjoint une annexe, appelée « *Memorandum* », dans laquelle elle rappelle diverses dispositions législatives et réglementaires relatives aux associations, telles que par exemple les obligations de passer une convention pour les subventions supérieures à 23 000 €, de reverser à la collectivité toute subvention non utilisée, de produire un compte rendu financier lorsque l'association bénéficie d'une subvention affectée à une dépense déterminée, de faire établir chaque année un bilan et un compte de résultat lorsque la subvention reçue dépasse 75 000 € ou représente plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat, de faire certifier les comptes par un commissaire aux comptes lorsque la subvention reçue dépasse 153 000 €.

En l'absence d'un service dédié aux associations au sein de la commune, c'est le service en charge des subventions de la direction des finances qui collationne et contrôle l'ensemble des dossiers de demande et assure leur gestion. Toutefois, il n'instruit pas les demandes de subventions sur la base des pièces fournies (comptes, rapports d'activité) afin de déterminer si les subventions accordées sont utilisées conformément à la réglementation et à l'objet statutaire des associations qui en bénéficient et aux objectifs qui leur sont fixés.

6.2.1 Une procédure d'instruction incomplète

Les dispositions de l'article L. 1611-4 du CGCT¹¹⁸ permettent la mise en place de procédures de contrôle par toute collectivité qui verse des subventions, à partir, notamment, de pièces fournies à l'appui des demandes, ou justifiant de l'emploi de l'aide publique accordée. Il est tout aussi indispensable que des critères d'aide soient préalablement définis, afin de mieux cibler l'utilisation des deniers publics.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a indiqué que « *le premier contrôle opéré par la ville port[ait] sur l'intérêt général des actions des associations subventionnées et, ce notamment par l'intermédiaire de ses représentants aux instances dirigeantes de ces structures* ».

6.2.1.1 L'absence d'analyse critique des comptes produits par les associations

Le montant des subventions allouées ne repose pas sur des critères objectifs affichés et une analyse critique des demandes mais procède d'une simple reconduction d'une année sur l'autre. Ainsi, sur les 26 associations examinées dans le cadre du contrôle, 22 ont vu leur subvention de 2013 reconduite en 2014.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a fait valoir que « *le principe de maintien des subventions [était] pour l'instant la règle en vigueur dans la commune car ces subventions servent trop souvent de variables d'ajustement pour les équilibres des budgets communaux, causant bien souvent de graves carences dans les actions de cohésion sociale* ».

En outre, la chambre a identifié des irrégularités dans les documents comptables présentés par certaines associations, qui ne respectent pas la réglementation en matière d'établissement ou de production de leurs comptes.

Ainsi, alors que l'association Istres sport tennis reçoit un montant de subvention supérieur à 75 000 € (125 K€ sur 2012/2013), elle n'adresse à la collectivité qu'un état des dépenses et des recettes signées du président et du trésorier, qui ne reprend même pas le résultat de l'année précédente.

L'association Chasse d'Istres ne reprend pas non plus dans son état de dépenses et recettes le résultat de l'année précédente.

¹¹⁸ Aux termes de l'article L. 1611-4 CGCT, « *toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée. Tous groupements, associations, œuvres ou entreprises privées qui ont reçu dans l'année en cours une ou plusieurs subventions sont tenus de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité. Il est interdit à tout groupement ou à toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention d'en employer tout ou partie en subventions à d'autres associations, œuvres ou entreprises, sauf lorsque cela est expressément prévu dans la convention conclue entre la collectivité territoriale et l'organisme subventionné* ».

L'association Etoile sportive Entressen Istres, qui reçoit depuis 2011 un montant de subvention supérieur à 153 000 €, n'a pas présenté de comptes certifiés par un commissaire aux comptes.

En plus des comptes synthétiques généralement fournis par les associations, les comptes détaillés (comptes et sous-comptes) doivent également être transmis par celles-ci, ne serait-ce que pour que la commune puisse s'assurer d'abord, *a minima*, qu'elles sont en règle avec leurs obligations comptables, mais surtout, qu'elles sont à même de présenter un compte rendu détaillé de l'utilisation des fonds publics.

Ainsi, la chambre n'a pas été en mesure de consulter ceux relatifs à certaines associations : Le Maillon, Istres sport basket (2013), le Rugby club Ouest Provence (2011), la Maison pour tous, Pulsion, l'Espace Pluriel Jeunes (même si ces dernières apparaissent par ailleurs en règle avec leurs obligations comptables).

En outre, l'analyse critique des comptes des associations devrait conduire la commune à s'assurer que les disponibilités importantes et/ou placements sur livret dont disposent certaines d'entre elles n'excèdent pas les besoins de trésorerie nécessaires à amorcer chaque nouvel exercice de gestion. Cela est d'autant plus nécessaire que le système d'avances sur subventions mis en place par la collectivité est déjà censé pallier les retards éventuels de versement.

6.2.1.2 La situation particulière du Centre social des quartiers sud

Constitué en association depuis 2009, ce centre social dépendait auparavant du CCAS.

Trois conseillers municipaux représentent le conseil municipal au sein de son conseil d'administration (sans voix délibérative)¹¹⁹.

Chaque année, une convention portant attribution d'une subvention globale de fonctionnement est signée (en 2014, 225 000 €), à laquelle s'ajoutent des crédits correspondant au coût du personnel communal mis à disposition de l'association (en 2014, 193 911 €).

Présenté lors de l'assemblée générale du 26 juin 2014, le rapport du commissaire aux comptes relatif à l'exercice 2013 indique que « *la désorganisation des services administratifs et financiers s'est poursuivie au cours de l'exercice, les déficiences du contrôle interne relevées sont nombreuses, notamment en matière de séparation des fonctions, autorisation des engagements et justification des dépenses ; les conséquences de cette situation ont, entre autres, trouvé une contrepartie dans le compte de résultat par l'imputation de règlements sans pièces justificatives ainsi que des vols de caisse sans dépôt de plainte dans un compte « pertes exceptionnelles » pour un montant de 11 513,15 €. (...) En raison des faits exposés ci-dessus, nous ne sommes pas en mesure de certifier si les comptes annuels sont, au regard des règles et principes comptables français, réguliers et sincères et donnent une image fidèle du résultat des opérations de l'exercice écoulé ainsi que de la situation financière du patrimoine de l'association à la fin de l'exercice* ».

Il apparaît que l'association souffrait à l'époque de moyens en personnel insuffisants (avec notamment l'absence prolongée en maladie du directeur), ce qui a conduit son président à devoir s'occuper de la gestion alors que tel n'était pas son rôle.

Lors de cette assemblée générale, ce dernier, qui était en fonction depuis septembre 2012, a présenté sa démission et une nouvelle gouvernance a été mise en place.

¹¹⁹ Délibération n° 43/14 du 17 avril 2014.

Sur la base d'un audit interne¹²⁰, le nouveau directeur du centre social et la nouvelle présidence de l'organisme ont entrepris le redressement progressif de la situation de l'association qui, selon sa réponse aux observations provisoires de la chambre, n'a pu toutefois solder tous les désordres et notamment la prise en charge non justifiée de dépenses d'une autre structure (Football club Istres Rassuen- FCIR) dont la présidence était commune avec le centre social.

La dégradation rapide de la situation financière du centre social montre la nécessité pour la commune d'assurer une surveillance beaucoup plus poussée qu'elle ne l'est actuellement, des associations à enjeux. Elle ne peut uniquement s'en remettre à un refus éventuel de certifier de la part d'un commissaire aux comptes et doit aussi s'organiser pour prévenir les désordres éventuels.

6.2.1.3 Des subventions exceptionnelles dont la justification n'est pas toujours établie

Certaines associations bénéficient de subventions spécifiques dites « *exceptionnelles* ».

Ainsi, dans l'échantillon retenu, treize associations ont bénéficié de subventions exceptionnelles d'un montant total de 220 678 € en 2013 et onze associations ont bénéficié de subventions exceptionnelles d'un montant total de 64 811 € en 2014.

Ces subventions sont aussi bien votées sur le compte 6574 que sur le compte 6745 et leur objet n'est pas toujours connu.

Les délibérations doivent pourtant préciser s'il s'agit de compléments de subvention globale de fonctionnement, impliquant un avenant à la convention initiale, ou s'il s'agit de subventions spécifiques voire exceptionnelles, dont la chambre rappelle qu'elles doivent faire l'objet d'une demande particulière ainsi que d'un budget et d'un compte d'emploi dédiés.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que toutes les subventions font l'objet de délibérations unanimes du conseil municipal, ce qui justifie selon lui leur bien-fondé. Cependant l'observation de la chambre ne porte pas sur le bien-fondé des décisions du conseil municipal mais sur le respect des formes qui s'attachent à l'attribution de subventions spécifiques ou exceptionnelles.

6.2.2 Un cadre contractuel confus

Les relations de la collectivité avec les associations donnent lieu à l'établissement de plusieurs types de conventions, parfois redondantes, qui sont établies par des services différents que la chambre n'a pas toujours réussi à identifier.

- **Les conventions d'objectifs**

En fin d'année n est conclue avec certaines associations (22 associations en 2014, dont les centres sociaux et des associations sportives) une convention « cadre » d'objectifs qui détermine pour l'année n+1 les droits et obligations de chaque partie et fixe les modalités de toutes les aides susceptibles d'être versées par la collectivité : aide financière, mise à disposition de personnel, de locaux, de matériel, de véhicules et d'embarcations et prestations de service. Dans des annexes à cette convention cadre sont déclinées les aides qui échoient à chacune des associations (catégories de postes mis à disposition, descriptif et surfaces des locaux, planning de leur occupation, description des activités pour lesquelles du personnel communal est missionné, recensement du mobilier et des matériels).

¹²⁰ Voir la note de synthèse relative à l'audit de la situation financière de l'association transmise à la chambre par le conseiller municipal siégeant au conseil d'administration (e-mail en date du 14 décembre 2015).

Des objectifs sont énoncés pour les trois centres sociaux subventionnés. Ils sont toutefois trop généraux et non quantifiables et sont reconduits à l'identique d'une année sur l'autre. C'est le cas par exemple de l'objectif de « *favoriser l'accès au plus grand nombre à la culture, aux loisirs, aux sports et à l'éducation* », de celui visant à « *pérenniser les actions développées en CLSH* », de l'objectif consistant à « *favoriser l'intégration citoyenne des adolescents et des jeunes adultes* », ou encore de celui visant à « *favoriser une meilleure intégration dans le tissu local de la personne âgée* ». Ces conventions sont établies par la direction des ressources humaines de la commune.

De plus, au vu de la délibération du 15 septembre 2014 portant approbation des conventions d'objectifs, pour certaines associations recevant des subventions supérieures à 23 000 €, telle que le Maillon, il n'existe même pas de conventions d'objectifs. En revanche, des conventions d'objectifs ont été signées avec des associations sportives recevant une faible subvention de fonctionnement, mais bénéficiant de la mise à disposition d'agents municipaux.

- **Les conventions fixant le montant de la subvention de fonctionnement**

Les conventions d'objectifs annoncent la subvention qui sera versée et les diverses obligations des associations pour la recevoir mais elles n'en fixent pas le montant. Ce dernier est déterminé par une autre convention, signée au milieu de l'année n+1, qui reprend les obligations financières et administratives dévolues aux associations déjà énoncées dans la convention d'objectifs.

- **Les conventions d'avances**

Les subventions les plus importantes sont versées en plusieurs fois et donnent lieu à une convention « *d'avances sur subvention* » qui permet d'effectuer au moins deux versements avant que la convention d'attribution de la subvention proprement dite ne soit signée.

- **Les conventions pour attribution de subvention en contrepartie des obligations du remboursement du coût des mises à disposition de personnel**

Elles fixent le montant d'une subvention « *exceptionnelle* » au vu du compte d'imputation, permettant de couvrir le coût prévisionnel des personnels mis à la disposition de certaines associations pour une année n et donnent lieu à un unique mandat, au début de n+1, correspondant au coût réel des mises à disposition.

- **Les conventions de mise à disposition de locaux et autres prestations de services**

Des conventions d'occupation de locaux ou de terrains communaux au profit d'associations sont établies par plusieurs services : le service foncier de la direction de l'urbanisme, la direction des sports, la direction de la citoyenneté et de la cohésion sociale.

Dans une approche plus centralisée et globale du processus d'attribution des subventions, une association telle que Le Maillon, pourrait faire l'objet d'une convention d'objectif dont une annexe serait consacrée à la mise à disposition de locaux.

La multiplicité des conventions dont l'initiative intervient, au coup par coup, sans pilotage centralisé, s'avère illisible et inefficace, dans la mesure où elle favorise des redondances ou des manques. La chambre recommande donc à la commune de mettre en place un pilotage de la contractualisation clairement identifié, s'appuyant sur un cadre contractuel unifié et exhaustif.

Elle prend acte de la volonté du maire, exprimée dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, de « *renforcer le contrôle et l'assistance dans la gestion des associations par la création d'un nouveau service (sans création de poste mais au moyen des transferts reçus du SAN), pour l'instant dédié au contrôle des associations sportives, mais dont [il] souhaite étendre le champ d'action à l'ensemble des associations.*

6.3 Un soutien municipal très généreux au risque d’être irrégulier

La chambre constate qu’au-delà du soutien financier qu’elle leur apporte, la commune offre un grand nombre de prestations « à titre gracieux » aux associations.

6.3.1 La mise à disposition de locaux et d’équipement sportifs

La chambre rappelle que la mise à disposition gratuite de locaux communaux aux associations à but non lucratif prévue à l’article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques est subordonnée à la satisfaction d’un motif d’intérêt général.

Par ailleurs, la mise à disposition de locaux à titre gratuit constitue une « *contribution facultative de toute nature* », c’est-à-dire une subvention au sens de l’article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, et devrait donc être valorisée et s’inscrire dans l’appréciation du seuil annuel de contractualisation de 23 000 €. Cette valorisation n’est pas réalisée par la collectivité. Ces mises à disposition à titre gratuit relèvent par ailleurs, de la compétence du conseil municipal.

La chambre recommande donc au maire de faire délibérer le conseil municipal sur le principe et la valorisation de ces mises à dispositions gratuites.

6.3.2 Les autres prestations de service à titre gratuit au bénéfice des associations

Une association de football a pu disposer du réfectoire d’un collège pour la consommation de 240 repas en trois services préparés par les services municipaux à l’occasion d’un tournoi¹²¹.

L’association Chasse d’Istres ville nouvelle a bénéficié de la fourniture de 120 repas et de la mise à disposition de la salle de restaurant de la cuisine centrale du CEC pour le repas des anciens chasseurs d’Istres¹²².

La collectivité met également gratuitement à disposition d’associations des minibus pour des sorties à la journée ou des séjours.

Enfin la collectivité a également cédé gratuitement, à des associations, des véhicules et du matériel de téléphonie (décisions du maire, n° 020 de janvier 2013, n° 197- 20 mars 2013, n° 638 - 16 septembre 2013, n° 574 - 9 août 2013, n° 020 - 10 janvier 2014, n° 752 – 12 décembre 2014).

6.3.3 Les mises à disposition de personnel

En 2013, 20 associations bénéficiaient de mises à disposition de personnels de la commune, ce qui a représenté un coût total pour la collectivité de 1 189 115 €. Parmi ces dernières, 15 ont reçu plus de 23 000 € de subventions.

En 2014 le nombre des associations disposant d’agents municipaux est passé à 22 (dont 17 ont reçu plus de 23 000 € de subventions) pour un coût total de 1 234 616 € représentant 57 560 heures travaillées.

La même année, 50 agents, représentant 39,1 ETP, étaient mis à disposition d’associations.

Les mises à disposition de personnel ne sont pas toujours retracées dans les comptes des associations concernées. C’est le cas, par exemple, de l’association Chasse d’Istres ville nouvelle.

¹²¹ Décision n° 289 du 26 mai 2014.

¹²² Décision n° 687 du 14 novembre 2014

La chambre prend acte de l'engagement que le maire de la commune a pris en réponse à ses observations provisoires, de régulariser le cas de cette association.

6.3.3.1 Des mises à disposition hors exercice de missions de service public

La mise à disposition des fonctionnaires territoriaux est prévue aux articles 61 et 61-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Le régime de cette mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux est déterminé par le décret n° 2008-580 du 18 juin 2008.

Est notamment autorisée la mise à disposition auprès des organismes contribuant à la mise en œuvre d'une politique de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics administratifs, pour l'exercice de leurs seules missions de service public.

Certains agents ainsi mis à disposition ont pour tâches le nettoyage des locaux (centres sociaux, Maison pour tous, associations), l'entretien d'équipements ou de matériels sportifs également mis gracieusement à disposition des associations. Comme l'a d'ailleurs confirmé l'ordonnateur, il apparaît difficile de considérer que l'entretien de ces locaux communaux se distingue de celui de l'ensemble des locaux de la ville et soit, dès lors, de nature à justifier la mise à disposition d'employés municipaux.

Cette mission, qui a vocation à être mutualisée et rationalisée à l'échelle de la collectivité, doit être assurée par les services municipaux.

6.3.3.2 Des imprécisions dans la mise en œuvre des conditions de mise à disposition

L'article 61 de la loi du 26 janvier 1984 dispose qu'une convention est conclue entre la collectivité d'origine et l'organisme d'accueil. Aux termes de l'article 1^{er} du décret susmentionné du 18 juin 2008, « *la mise à disposition est prononcée par arrêté de l'autorité territoriale investie du pouvoir de nomination, après accord de l'intéressé et de l'agent et de l'organisme d'accueil et après information de l'assemblée délibérante* ». Ce texte précise par ailleurs que la convention passée « *définit notamment la nature des activités exercées par le fonctionnaire mis à disposition, ses conditions d'emploi, les modalités de contrôle et d'évaluation de ses activités. La convention peut porter sur la mise à disposition d'un ou plusieurs agents* ».

Si les arrêtés relatifs à la mise à disposition des agents sont effectivement pris conformément au décret, en revanche les mises à disposition auprès de l'EPIC tourisme et du CCAS ne donnent pas lieu à l'établissement par la collectivité d'une convention répondant aux dispositions législatives et réglementaires précitées.

S'agissant des mises à disposition auprès des associations, c'est l'annexe dédiée de la convention d'objectifs qui tient lieu de convention et les seules indications portées concernent la catégorie de l'agent mis à disposition, la filière à laquelle il appartient et son temps de travail dans l'association. Ainsi la nature des fonctions prévues, les missions de service public confiées à l'agent, ses conditions d'emploi ainsi que les modalités du contrôle et de l'évaluation de ses activités ne sont pas mentionnées.

Le décret de 2008 prévoit par ailleurs que la convention de mise à disposition, et le cas échéant, ses avenants sont, avant leur signature, transmis au fonctionnaire intéressé dans des conditions lui permettant d'exprimer son accord sur la nature des activités qui lui sont confiées et sur ses conditions d'emploi.

La ville d'Istres n'établissant pas de conventions individuelles, les personnels mis à disposition signent une fiche de poste. Ces fiches sont plus ou moins bien établies et détaillées et inexistantes pour certains agents ou non signées.

Le décret du 18 juin 2008 prévoit enfin, dans son article 8, qu'« *un rapport sur la manière de servir du fonctionnaire mis à disposition est établi par son supérieur hiérarchique au sein de l'administration d'accueil ou par le responsable de l'organisme d'accueil sous l'autorité directe duquel il est placé. Ce rapport, rédigé après entretien individuel, est transmis au fonctionnaire, qui peut y apporter ses observations, et à la collectivité territoriale de l'établissement public d'origine qui établit la notation* ».

La chambre observe que les synthèses des entretiens professionnels de certains agents mis à disposition montrent que la commune n'a pas eu de retour sur l'évaluation des intéressés par leurs structures d'accueil. C'est le cas par exemple de deux agents mis à disposition de l'association de football d'Istres (matricules 186305 et 184405).

6.3.3.3 L'exonération totale et systématique du coût des mises à disposition

La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale pose le principe du remboursement des mises à disposition de personnels. Une dérogation de niveau législatif est prévue, à titre facultatif, uniquement pour trois cas de mise à disposition : auprès d'une administration de l'Etat ou de l'un de ses établissements publics administratifs, auprès d'organisations internationales intergouvernementales, ou auprès d'un Etat étranger¹²³.

En ce qui concerne les associations, aucune exonération partielle ou totale des mises à disposition de fonctionnaires territoriaux n'est prévue.

Il est en revanche admis¹²⁴ que la collectivité puisse augmenter sa subvention à l'association en contrepartie du remboursement des frais de personnels.

Toutefois, cette pratique ne doit pas dispenser la commune d'une démarche de forte rationalisation de ces mises à disposition très coûteuses pour la collectivité. En outre, pour faciliter l'appréhension de la réalité des charges liées au soutien du secteur associatif, la chambre recommande à l'ordonnateur d'imputer au compte 6574, non seulement le montant global des subventions, mais également la part de ces subventions qui compense le remboursement par les associations concernées des mises à disposition de personnel dont elles bénéficient.

6.3.3.4 Le recrutement de la fille d'un conseiller municipal par l'association L'Avancée

L'association l'Avancée a pour objet, selon ses statuts, d'« *aider les personnes atteintes d'autisme, de troubles globaux du développement apparentés, ou présentant des troubles d'apprentissage afin de favoriser leur intégration dans leurs milieux naturels* ».

¹²³ Aux termes de l'article 61-II de la loi du 26 janvier 1984, « *la mise à disposition donne lieu à remboursement. Il peut être dérogé à cette règle lorsque la mise à disposition intervient entre une collectivité territoriale et un établissement public administratif dont elle est membre ou qui lui est rattaché, auprès du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, auprès d'une organisation internationale intergouvernementale, d'un Etat étranger, auprès de l'administration d'une collectivité publique ou d'un organisme relevant de cet Etat ou auprès d'un Etat fédéré* ».

¹²⁴ En réponse à une question posée à l'Assemblée nationale sur ce principe du remboursement, le ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique a indiqué qu'« *au regard des objectifs recherchés par le texte, la commission des lois de la Haute Assemblée n'a toutefois pas retenu l'idée d'inscrire une faculté de déroger au principe de remboursement obligatoire lors d'une mise à disposition d'un fonctionnaire vers un organisme de droit privé. Il s'agissait, d'une part, de mettre fin aux dérives et irrégularités en matière de mise à disposition soulignées dans un rapport de l'inspection générale des finances et, d'autre part, de respecter le principe de sincérité budgétaire tout en réduisant les risques juridiques inhérents aux mises à disposition gratuites. Afin d'éviter un accroissement des charges des associations désormais tenues à un remboursement impératif, le rapporteur a estimé préférable de s'orienter vers une augmentation du montant des subventions en contrepartie de cette obligation. Afin que les associations n'aient pas à réduire leur offre sociale et culturelle, les municipalités peuvent donc augmenter leur subvention des frais de personnel induits par des mises à disposition* » (Question n° 71425 – 13^{ème} législature – publiée au JO le 16/02/2010 page 1544).

Comme le montre le tableau ci-après, le montant de la subvention globale de fonctionnement accordée par la ville d'Istres à cette association a augmenté à partir de 2011.

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
300 €	3 300 € *	3 300 €	3 300 €	5 500 €	21 796 €	24 796 €	24 796 €	28 000 €

*dont 3000 € de subvention exceptionnelle.

Lors de l'assemblée générale du 29 juin 2012, le rapport moral et financier de l'association au titre de 2011 a relevé, à titre d'évènement marquant de l'année, l'embauche d'une éducatrice sous contrat à durée indéterminée (CDI), à savoir le premier contrat de ce type signé par l'association, grâce à la ville d'Istres dont le maire et son équipe étaient remerciés.

Ce contrat prenant effet au mois d'août 2011, à raison de 26 heures par semaine, concernait la fille de M. Marc Einaudi, conseiller municipal et 12^{ème} adjoint.

Ce dernier est également présent au sein de l'association, ainsi que l'atteste le procès-verbal de l'assemblée générale du 29 juin 2012 qui le cite parmi les 13 membres bienfaiteurs et invités présents, ainsi d'ailleurs que son épouse, employée municipale, et leur fille. M. Einaudi est encore cité parmi les membres bienfaiteurs et invités présents dans le procès-verbal de l'assemblée générale de l'association tenue le 2 juillet 2013.

Sa fille a été recrutée par la commune le 15 octobre 2013 en qualité d'adjoint d'animation 2^{ème} classe stagiaire.

Selon les termes de la lettre du 17 septembre 2013 que le maire lui a adressée, elle a été placée sous la responsabilité de la directrice des ressources humaines de la commune. Dans les faits, il ressort des pièces du dossier, et notamment du rapport de stage préalable à sa titularisation datée du 28 août 2014, qu'elle a effectué son année de stage obligatoire au sein de l'association l'Avancée, puisque l'avis favorable émane de la psychologue de l'association (en tant que responsable direct) et de la présidente de l'association (en tant que chef de service).

Le fait que les rubriques concernant les « *service d'affectation et lieu de travail et emploi exercé* » du rapport de stage n'aient pas été remplies et que les bulletins de paye de cet agent en tant que stagiaire indiquent qu'elle était rattachée au secrétariat de la direction des ressources humaines, conduit la chambre à en déduire que la collectivité a cherché à dissimuler la mise à disposition de cet agent alors encore stagiaire.

En effet, bien qu'ils soient des fonctionnaires en position d'activité, les stagiaires sont exclus du régime de la mise à disposition (circulaire ministérielle du 2 décembre 1992). Le temps de stage est en effet une période probatoire, préalable à sa titularisation, durant laquelle le fonctionnaire stagiaire doit exercer les fonctions correspondant à son cadre d'emplois auprès de la collectivité qui l'a nommé.

L'intéressée a été titularisée en qualité d'adjoint d'animation de 2^{ème} classe à compter du 15 octobre 2014 et, à la même date, mise à la disposition de l'association L'Avancée, à temps complet.

A compter de 2014, l'association a conservé à la fois le bénéfice d'une subvention de fonctionnement, auquel s'est ajouté un complément destiné à couvrir la mise à disposition à titre gratuit à plein temps de l'agent concerné (pour 2014, 5 396,10 € et pour 2015, 32 000 €).

Outre la participation de M. Einaudi au vote des délibérations portant attribution à l'association des subventions qui ont permis de financer l'emploi de sa fille, la chambre observe que l'ordonnateur s'est affranchi de la réglementation qui prohibe la mise à disposition d'un fonctionnaire stagiaire au bénéfice d'une association, comme il l'a d'ailleurs reconnu dans sa réponse aux observations provisoires en précisant : « *il est vrai que les règles statutaires ont été adaptées à cette situation* ».

La qualité des travaux de l'association et la valeur de la personne recrutée ne sont pas en cause. L'observation de la chambre ne porte que sur les conditions de sa mise à la disposition de l'association. La chambre rappelle à cet égard, que la commune ne peut recruter que pour satisfaire les besoins strictement liés aux missions qui lui incombent et destinées à être exercées dans ses propres services.

Recommandation n° 20

Mettre en place un pilotage global du soutien aux associations (procédure d'instruction, suivi et contrôle de l'emploi des fonds publics).

Recommandation n° 21

Respecter les dispositions du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition de personnels applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs territoriaux.

7 COMMANDE PUBLIQUE

La commune indique passer en moyenne plus d'une centaine de marchés par an. Ce volume s'explique par le recours à l'allotissement, dans tous les secteurs et notamment en 2013 pour les marchés de travaux.

	2012	2013	2014	2015 (janvier à juin)
Fournitures				
20 000 € HT à 90 000 €HT	23	23	8	7
90 000 € HT à 200 000 €HT	10	13	18	5
200 000 €HT et +	8	12	15	14
Services				
20 000 €HT à 90 000 €HT	23	8	19	19
90 000 € HT à 200 000 €HT	4	7	2	9
200 000 €HT et +	12	-	5	5
Travaux				
20 000 €HT à 90 000 €HT	5	46	20	12
90 000 € HT à 5 000 000 €HT	8	46	8	5
5 000 000 €HT et +	-	2	-	
Total	93	157	95	76

Source : Extractions emarchés (Sedit).

Hormis quelques appels d'offres justifiés par la computation des seuils financiers (location véhicules, carburant, transport collectif, location LED, matériel électrique, travaux de voirie, opération Forum des Carmes, concours restreint de maîtrise d'œuvre...), la commune met en œuvre majoritairement les procédures de marchés à procédure adaptée (MAPA)¹²⁵.

Pour certaines prestations (frais de bouche, hôtellerie, fleurs, pressing, pharmacie, pièces détachées automobiles...), elle a mis en place depuis 2007 le paiement par carte achat¹²⁶ de niveaux 1, 2 et 3¹²⁷, comme modalité d'exécution pour les différents fournisseurs titulaires des marchés publics qui l'acceptent.

¹²⁵ Pour ces procédures, réservées à la couverture des besoins inférieurs à certains seuils financiers, la collectivité définit librement les modalités de la mise en concurrence mais dans le respect des principes de la commande publique.

¹²⁶ Voir le décret n° 2004-1144 du 26 octobre 2004 relatif à l'exécution des marchés publics par carte d'achat.

¹²⁷ Ces différents niveaux correspondent au niveau de détail des données de paiement lors du règlement (*a minima*, l'identifiant du fournisseur, le n° de la carte, le n° d'autorisation de la transaction et son montant TTC).

Cette procédure nécessite toutefois de la part de la collectivité une vigilance particulière sur le contrôle de la mise en œuvre et l'encadrement de son utilisation. A la suite de rejets de paiement du comptable public (en 2010 et 2013), des transactions ont été conclues entre la commune et la banque¹²⁸ concernée pour permettre le paiement d'achats de niveau 1 qui avaient été « réalisés, alors qu'ils n'étaient pas prévus contractuellement et/ou qu'ils n'étaient pas accompagnés de justificatifs prouvant les transactions ».

Au plan formel, la direction de la commande publique s'emploie à fonctionner avec des outils lui permettant de se plier aux exigences règlementaires (guide et formulaires de procédure à destination des services acheteurs, tableaux de bord internes de suivi de l'exécution des marchés, alerte sur les commandes réalisées hors marchés, activation du module de gestion des marchés dans le système d'information financière de la commune, dématérialisation des dossiers...).

Le recensement exhaustif des besoins, permettant d'optimiser la mise en concurrence, doit être amélioré dans certains domaines. C'est notamment le cas des prestations d'impression diverses, pour lesquelles les commandes hors marchés sont systématiques et élevées, notamment du fait que le cabinet passe des commandes en dehors de toute procédure. Il conviendrait donc que les besoins du cabinet soient analysés et regroupés avec ceux de la direction de la communication avant de faire l'objet d'une mise en concurrence adaptée à leur importance.

7.1 L'examen des procédures de passation des marchés

Concernant les procédures de passation, la chambre s'est plus particulièrement intéressée aux marchés à fort enjeu financier à savoir les marchés de location longue durée de véhicules ainsi qu'aux opérations de travaux et missions de services liées (AMO, MOE et autres missions obligatoires).

Sur la base de ses analyses, elle observe qu'au-delà du formalisme apparent, les irrégularités relevées sont de nature à porter atteinte aux principes de libre accès à la commande publique et d'égalité de traitement des candidats.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a contesté la pertinence des analyses de la juridiction. Estimant qu'elles reposent « sur l'examen de 6 marchés sur plusieurs centaines qui ont été passés au cours de la période contrôlée », il a fait valoir qu'« à les supposer fondées, ce qui n'est pas, selon la commune, les critiques apportées par la chambre ne sauraient être dès lors considérées comme représentatives des pratiques de la ville ».

La chambre précise que, dans le cadre de son instruction, elle a consulté l'ensemble des dossiers de marchés mentionnés dans les différents développements exposés ci-après (listés en annexe IX), qu'elle a exploité à différents niveaux et qui fondent ses observations : dans un premier temps, la mise en perspective globale des marchés attribués par la commune dans les secteurs retenus par la juridiction (voir tableaux de présentation synthétiques), puis l'analyse détaillée de quelques procédures dans chacun de ces secteurs et des problématiques qu'elles soulèvent.

Certes, cet échantillon n'a pas vocation à être généralisé à l'ensemble des marchés passés par la collectivité. Il est toutefois largement illustratif du type de marché examiné.

¹²⁸ En 2010, 54 428,51 € TTC et en 2013, 6 026,79 € TTC.

7.1.1 Des critères de jugement des offres manipulés

7.1.1.1 Les marchés de location longue durée de véhicules

Par avis d'appel d'offres du 18 avril 2012, la commune d'Istres a lancé la procédure en vue de la conclusion d'un marché de location de longue durée de véhicules afin de remplacer partiellement son parc automobile.

Les prestations de location étaient réparties en neuf lots, chaque lot devant faire l'objet d'un marché à bons de commande.

A l'issue de la réunion de la commission d'appel d'offres du 28 juin 2012, les lots n° 1, 2, 3, 4 et 7, relatifs à différents types de véhicules thermiques, ont été attribués à la société RENAULT SIDA et les lots n° 8 et 9, concernant les véhicules électriques, à une entreprise récemment créée.

A l'issue de la réunion de la commission d'appel d'offres du 15 novembre 2012, le lot n° 6 a été déclaré sans suite et le lot n° 7 concernant les « *véhicules thermiques frigorifiques* » a été attribué à la société RENAULT SIDA.

Les critères de jugement des offres étaient les suivants :

<u>Prix des prestations – 45%</u>	Il sera jugé en fonction du montant inscrit sur le bordereau de prix unitaires contractuel valant devis quantitatif estimatif non contractuel.
<u>Valeur technique des articles – 40%</u>	La valeur technique sera appréciée en fonction : des éléments renseignés à l'annexe N°1 du CCTP "dossier technique" (les articles seront jugés sur la performance et l'esthétique au vu des fiches techniques et photos) – 20% ; . des éléments renseignés à l'annexe N°3 de l'acte d'engagement
<u>Prestation supplémentaire éventuelle d'équipement – 5%</u>	Cette prestation supplémentaire d'équipement sera jugée uniquement sur le prix (analyse selon l'annexe N°4 de l'Acte d'Engagement).
<u>Prestation supplémentaire éventuelle d'assistance – 5%</u>	Cette prestation supplémentaire d'assistance sera jugée sur le prix. - 4% Elle sera également analysée sur sa valeur technique – 1% (analyse selon l'annexe N°4 de l'Acte d'Engagement).
<u>Prestation supplémentaire éventuelle de véhicule de remplacement – 5%</u>	Cette prestation supplémentaire de véhicule de remplacement sera jugée sur le prix. - 4% Elle sera également analysée sur sa valeur technique – 1% (analyse selon l'annexe N°4 de l'Acte d'Engagement).

Source : règlement de la consultation.

Au vu des pièces du dossier, la procédure d'analyse des offres concernant l'attribution du lot n° 7 a appelé l'attention de la chambre.

En effet, pour les lots n° 2, 4 et 5, pour lesquels plusieurs candidats ont soumissionné, la société RENAULT SIDA¹²⁹ a été systématiquement la moins chère. Cela a fortement contribué à rendre son offre compétitive, le critère du prix étant pondéré à 45 % dans la notation des offres.

En revanche pour le lot n° 7, la différence de prix entre RENAULT SIDA et son unique concurrent n'était que de 0,6 % en faveur de Renault.

¹²⁹ Il s'agit de la succursale de RENAULT à Istres.

Classement pour le 1^{er} critère – 45%

SOCIETES	PRIX	NOTE SUR 20	NOTE PONDEREE	CLASSEMENT
RENAULT SIDA	110 781,16€ HT	20	9	1 ^{er}
Entreprise concurrente	111 480,00€ HT	19,87	8.94	2 ^{ème}

Source : extrait rapport d'analyse des offres.

Pour ce lot, compte tenu du très faible différentiel sur le critère du prix, les autres critères devenaient donc beaucoup plus discriminants que pour les autres.

L'analyse des trois prestations supplémentaires (critères pondérés à 15 % au total) fait apparaître une très légère avance de son concurrent sur RENAULT SIDA (0,05 point), lui permettant presque de rattraper le différentiel de note sur le critère du prix (0,06 point).

Les candidats ont donc été principalement départagés sur la valeur technique de leur offre (critère pondéré à 40 %).

Plus précisément, le rapport d'analyse des offres fait apparaître que seul le deuxième sous-critère « Valeurs associées » de la valeur technique a été déterminant, redonnant 0,19 point d'avance à RENAULT SIDA (sur ce critère et sur la note générale obtenue sur l'ensemble des critères de la valeur technique).

Le classement final a donc abouti à l'attribution du lot n° 7 à la société RENAULT SIDA avec un écart très faible par rapport à l'autre candidat (19,55 points contre 19,35 points).

La chambre constate que ce résultat a découlé d'une manipulation de la notation du deuxième sous-critère « Valeurs associées » du critère global « Valeur technique ».

Figure en effet parmi les pièces du dossier administratif, un e-mail en date du 16 octobre 2012 émanant de la direction de la commande publique, adressé au directeur général des services de la commune, relatif à l'analyse du lot n° 7, qui indique :

« Je reviens vers vous suite à l'analyse que vous nous avez faite parvenir hier soir. Le candidat RENAULT arrive premier avec peu d'avance sur le candidat [concurrent].

Or, sauf erreur de ma part, le total des points dans les valeurs ajoutées du candidat [concurrent] est erroné. J'ai refait les calculs et ce dernier obtiendrait 132 points au lieu de 118. Cette légère avance de point lui permet de finir premier avec 19,54/20, alors que Renault termine deuxième avec 19,31/20.

[Le candidat concurrent] serait ainsi content d'obtenir au moins un lot sur toute la liste des lots auxquels il a répondu (...). Que pensez-vous de mon analyse ? ».

Il s'avère que la rectification de calcul proposée par la direction de la commande publique n'a pas été retenue, permettant ainsi à la société RENAULT SIDA de remporter également le lot n° 7.

En effet, en confrontant l'analyse comparative initiale des offres¹³⁰ (annexe 2 : Analyse des valeurs associées), jointe à l'email précité, à l'analyse définitive jointe au rapport d'analyse des offres, on s'aperçoit que le délai de livraison avait été jugé dans un premier temps « *satisfaisant* » pour le concurrent de l'entreprise finalement retenue (110 jours), ce qui lui avait valu une note de 3. Il était jugé « *très satisfaisant* » pour RENAULT SIDA (70 jours) ce qui lui avait valu une note de 4. Or, dans la version définitive de l'analyse, la note du concurrent sur le délai a été ramenée à 1, ce qui caractérisait un délai peu satisfaisant, sans pour autant que le commentaire « *satisfaisant* » n'ait été modifié.

Compte tenu du coefficient de 7 attribué à ce critère, la société non retenue a perdu dans cette opération 14 points (2 x 7 points), ce qui a ramené sa note globale à 118 au lieu de 132, la société RENAULT SIDA ayant pour sa part conservé ses 124 points (dont 28 pour les délais).

Avec une note de seulement 2 « *moyennement satisfaisante* » au lieu de 1, elle aurait encore devancé RENAULT SIDA et remporté le lot.

Dans leurs réponses à ses observations provisoires, l'ordonnateur comme le directeur général des services ont contesté l'analyse de la chambre en lui opposant, outre le faible enjeu financier du lot n° 7 par rapport aux autres lots, le bien-fondé de la notation du sous-critère relatif au délai de livraison compte tenu de l'écart important des deux offres, validé par la commission d'appel d'offres.

La chambre rappelle tout d'abord que les mêmes règles de la commande publique s'appliquent quels que soient les enjeux financiers. Par ailleurs, l'écart entre un délai de 70 jours et un délai 110 jours ne saurait justifier un écart de notation de 4 à 1. En effet, mathématiquement, comparé au délai de 70 jours, le délai de 110 jours aurait dû aboutir à une note supérieure à 2¹³¹. Enfin, la chambre réitère le constat d'une incohérence entre l'appréciation « *satisfaisant* » figurant au rapport d'analyse des offres et la note attribuée de 1.

Il résulte de cet ensemble d'éléments que l'analyse des offres sur le critère de leur « *valeur technique* » a été manipulée pour justifier le choix du candidat RENAULT SIDA.

7.1.1.2 Le marché de maîtrise d'œuvre pour la construction d'une salle polyvalente à Entressen

L'attribution du marché de maîtrise d'œuvre pour la construction d'une salle polyvalente à Entressen a donné lieu à deux procédures successives.

- 1^{ère} procédure lancée le 11 août 2011

Le cabinet d'architecte C. GHIGO, classé premier sur le critère de la valeur technique de l'offre (« *Respect du programme* », pondéré à 30 %), n'a finalement été classé qu'en 6^{ème} position, le prix qu'il proposait étant beaucoup plus élevé et pénalisant compte tenu de la pondération retenue pour ce critère (50 %).

C'est donc un autre cabinet qui a été retenu conformément aux conclusions du rapport d'analyse des offres.

¹³⁰ La notation détaillée de ce sous-critère (annexe 2 « Analyse des valeurs associées ») s'appuie sur le comparatif des actes d'engagement respectifs des deux sociétés.

¹³¹ Plus précisément 2,54 en application d'une règle de trois communément utilisée dans le classement des offres, à savoir $70/110 * 4 = 2,54$.

**VI°) CLASSEMENT FINAL DES OFFRES PAR LOT
LOT UNIQUE**

SOCIETES	1 ^{er} CRITERE: Prix des prestations 50%	2 ^{ème} CRITERE: Respect programme 30%	3 ^{ème} CRITERE : Délai d'exécution 10%	4 ^{ème} CRITERE : Développement Durable 10%	TOTAL NOTES PONDEREES	CLASSEMENT FINAL
x	5,71	4.05	1,05	0.40	11.21	7 ^{ème}
GHIGO	5,14	5.70	2	2	14.84	6 ^{ème}
x	4,98	3.30	0,92	0	9.20	8 ^{ème}
ATELIER EMPREINTES ARCHITECTES	10	4.95	1,10	2	18.05	1^{er}
x	5,65	5.25	2	2	14.90	5 ^{ème}
x	8,29	4.05	2	1.20	15.54	4 ^{ème}
x	8,5	4.35	2	1.20	16.05	3 ^{ème}
x	8,72	4.80	2	1.20	16.72	2 ^{ème}

Source : extrait rapport d'analyse des offres du 17 octobre 2011.

Par télécopie en date du 9 novembre 2011, la direction de la commande publique de la commune a informé ce candidat qu'il était retenu. Par lettres du même jour, le maire a informé les autres candidats qu'ils n'avaient pas été retenus.

Toutefois, par courrier du 29 décembre 2011, se fondant sur les dispositions de l'article 80-II du code des marchés publics dans sa rédaction alors en vigueur, le maire a informé chacun des candidats que « *la collectivité [avait] décidé de déclarer sans suite le marché en raison d'une modification substantielle du cahier des charges et notamment du programme. Un nouvel avis d'appel public à la concurrence sera donc publié dans les meilleurs délais* ».

- 2^{ème} procédure, lancée le 28 février 2012

Cette seconde procédure ayant le même objet a abouti au choix du cabinet d'architecte F. RILL, dont le rapport d'analyse des offres de la 1^{ère} procédure montre que les coordonnées (adresse, téléphone et télécopie¹³²) sont les mêmes que celles du cabinet C. GHIGO¹³³ et qu'elle était accompagnée par la même équipe que le cabinet C. GHIGO lors de la 1^{ère} procédure (mêmes BET fluides, et BET structure et même économiste¹³⁴).

Dans leurs réponses aux observations provisoires de la chambre, MM. RILL et GHIGO ont fait valoir qu'il s'agit là de pratiques fréquentes de collaboration entre architectes. La chambre ne méconnaît pas ces pratiques mais observe qu'en l'espèce, les deux cabinets se sont présentés de manière indépendante pour ce projet.

¹³² Voir la présentation de la liste des candidats (avec leurs coordonnées) retenus pour l'analyse des offres figurant dans les rapports d'analyse des offres des deux procédures successives (RAO su 17 octobre 2011 et RAO du 24 avril 2012).

¹³³ Les sociétés RILL et GHIGO sont enregistrées comme architectes exerçant à titre libéral mais sont également associées dans des sociétés civiles immobilières (SCI POINT COM (RCS 434 803 839), SCI CANADELS (RCS 440 603 777), SCI TIC ET TAC (RCS 452 713 753)) notamment pour l'exercice de leur activité professionnelle. Elles sont également associées dans la société ATELIER D'ARCHITECTURE Ri2L, inscrite à l'ordre des architectes depuis le 10 octobre 2014 (n° S17061).

¹³⁴ Voir la présentation des équipes des différents candidats pour la notation du sous-critère relatif aux « *Moyens humains* » (critère de la « *Valeur technique des prestations* ») dans les rapports d'analyse des offres des deux procédures successives (RAO du 17 octobre 2011 et RAO 24 avril 2012).

Par ailleurs, la société qui avait remporté la première consultation a été classée à la quatrième place dans la seconde, du fait d'une modification substantielle de la pondération des critères d'analyse des offres et notamment du critère du prix.

Or, le code des marchés publics autorise le pouvoir adjudicateur à abandonner la procédure de mise en concurrence en la déclarant sans suite jusqu'à la signature du marché, mais à la condition que cette renonciation repose sur un motif d'intérêt général.

Si la décision de déclarer sans suite est discrétionnaire, le juge du contrat est susceptible d'exercer un contrôle minimal de ses motifs, notamment dans le cas où le motif invoqué ne constituerait pas un motif d'intérêt général mais caractériserait un détournement de procédure mis en œuvre par le pouvoir adjudicateur pour évincer un candidat.

En l'espèce, la déclaration sans suite ne relevait manifestement pas d'un motif d'intérêt général et s'analyse en réalité comme un détournement de procédure de la part de la commune.

- Une motivation de la décision de déclaration sans suite pour modification substantielle du cahier des charges et notamment du programme, peu justifiée.

Le motif invoqué par le pouvoir adjudicateur repose sur la redéfinition du besoin de la personne publique : modification substantielle du cahier des charges et notamment du programme.

Or, l'analyse comparée des documents de programmes de chacune des deux procédures montre que les modifications invoquées ne sont pas « *substantielles* ». Au demeurant, elles n'ont eu aucune conséquence sur le montant estimé des travaux resté inchangé à 1 040 000 € HT.

Les budgets prévisionnels de l'opération de construction de la salle polyvalente établis par la commune au moment du lancement de la 1^{ère} procédure en juillet 2011, comme en novembre 2011, après attribution du marché, montrent que le montant estimé des travaux est constitué à 87,7 % (910 200 € HT) par le coût de la construction du bâtiment. Dans ce budget prévisionnel, le coût estimé du parking de 100 places ne représente que 7,7 % (80 000 € HT).

En conséquence, il apparaît certain que la modification principale du second programme, consistant en la réduction du parking de 100 à 50 places, n'a pas eu d'impact financier sur l'estimation prévisionnelle des travaux. Il en va de même de l'agrandissement de 8 m² du bâtiment, dont la surface est passée de 615 m² à 623 m².

En conséquence, la chambre considère que la notion de modification substantielle n'est pas justifiée.

Marché de maîtrise d'œuvre pour la construction de la salle polyvalente à Entressen Comparaison des documents de programme architectural et technique		
	Programme 1ère consultation (novembre 2010)	Programme 2ème consultation (décembre 2011)
I - Présentation générale	Salle de capacité 400 places dont 200 assises (idem) Parking de 100 places	Salle de capacité 400 places dont 200 assises (idem) Parking de 50 places + espace extérieur convivialité
II- Prescriptions générales de la construction	idem	idem
III- Descriptif technique	Surface utile = 615 m ² (dont 2 loges 12 m ²)	Surface utile = 623 m ² (dont 2 loges 20 m ²)
IV- Fiches espaces	Deux loges de 6 m ² chacune	Deux loges de 10 m ² chacune (ajout 1 sanitaire et 1 douche)
V- Annexes	idem	idem

Source : Documents de programme joints aux DCE

Un telle modification aurait très bien pu être gérée, au stade des études d'avant-projet, dans le cadre de l'exécution du marché de maîtrise d'œuvre qui aurait été signé à l'issue de la première consultation.

A titre d'illustration, il ressort du compte rendu de la réunion technique du 29 juin 2012 qu'une modification, cette fois très substantielle, du projet ayant fait l'objet de la seconde consultation, a été envisagée par le maire dès le lancement de l'opération. Elle consistait à augmenter le nombre de places assises de 200 à 300, avec comme conséquence théorique, une augmentation de la surface de la salle de 150 m² (pour une dimension initiale de 400 m²) compte tenu des prescriptions réglementaires.

La surface de la salle ne sera pas, *in fine*, augmentée mais les aménagements intérieurs seront revus et de multiples modifications de programme entraîneront un écart de plus de 45 % entre le coût prévisionnel initial des travaux (1 040 000 € HT) et le nouveau coût prévisionnel définitif des travaux tel qu'il ressort des études d'avant-projet définitif (APD) du maître d'œuvre (1 513 000 € HT). Le montant global du marché de travaux s'élèvera finalement à 1 841 060 € HT (en hausse de + 77 % par rapport au coût prévisionnel initial), témoignant, cette fois, de modifications très substantielles du projet initial intervenues après l'attribution du marché de maîtrise d'œuvre.

- Une modification très opportune et substantielle de la pondération des critères

Décidée par le directeur général des services par un courriel du 22 février 2012 adressé aux services techniques et à la direction de la commande publique, une modification substantielle du poids des critères de choix a été opérée, minimisant celui du prix (strictement quantitatif et objectif et ramené à 20 % au lieu de 50 % précédemment) et maximisant celui de la valeur technique des prestations (forcément plus subjectif).

Marché de maîtrise d'œuvre pour la construction de la salle polyvalente à Entressen Evolution des critères et de leur pondération	
1ère consultation (déclarée sans suite le 29 décembre 2011)	Avis de publicité du 11/08/2011
Montant prévisionnel des travaux	1 040 000 € dont 40 000 € (équipements et mobiliers)
Prix des prestations	50%
Respect du programme	30%
Délai de réalisation des prestations	10%
Performances en matière de développement durable	10%
2ème consultation	Avis de publicité du 28/02/2012
Montant prévisionnel des travaux	1 040 000 € dont 40 000 € (équipements et mobiliers)
Valeur technique des prestations	60%
Prix des prestations	20%
Délai de réalisation des prestations	20%

Source : Avis d'appel public à la concurrence

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le directeur général des services a soutenu que « lors de l'ouverture des plis du premier marché, il [avait] été constaté des taux de rémunération de la maîtrise d'œuvre extrêmement bas, qui laissaient présager des difficultés d'exécution du marché, et c'est la raison pour laquelle les critères de prix ont été modifiés, et leur poids est passé de 50 % à 20 %. La pratique pour ce type de construction fixe le taux d'honoraire de maîtrise d'œuvre habituellement autour de 12 % (source simulateur d'honoraires MIQCP) ». Le maire a présenté la même argumentation.

L'analyse comparée des taux d'honoraires proposés par les candidats pour les deux procédures montre que cet argument n'est pas convaincant. La chambre observe en effet, d'une part, que les offres de prix ont évolué, ce qui s'est traduit par une réduction significative de l'écart entre le plus cher et le moins cher (qui est passé de +100 % à +60 %) et, d'autre part, que le taux de rémunération du candidat dont l'offre a été finalement retenue (9,55 %) est sensiblement inférieur au taux de 12 % mentionné par la commune.

La chambre a également constaté que les architectes F. RILL et C. GHIGO dont, comme indiqué plus haut, la domiciliation et les équipes étaient identiques, avaient présenté des projets apparemment très proches si l'on en croit les appréciations portées sur le sous-critère relatif à la « méthodologie » retenue (critère de la « valeur technique de l'offre »), qui font apparaître que dans les deux cas, « une réinterprétation architecturale agricole locale est proposée, de type grange » :

Extrait du rapport d'analyse des offres de la 1^{ère} procédure

CANDIDATS	Valeur technique des prestations			Classement
	METHODOLOGIE	Note/20	Pondération 15%	
	(...)			
GHIGO	La méthodologie détaille chaque mission du projet ainsi que les tâches attribuées aux différents intervenants. Une réinterprétation architecturale agricole locale est proposée de type grange. Les aspects techniques, paysagers, fonctionnels, l'entretien et financier sont bien abordés. L'emploi de matériaux sont suggérés. La méthodologie est complète.	20	3	1^{er}
	(...)			

Extrait RAO du 17/10/2011.

Extrait du rapport d'analyse de offres de la 2^{ème} procédure

CANIDAT	MÉTHODOLOGIE (12 points)		
	Commentaires	Points	Classement
Frederic RILL	La méthodologie très bien détaillée chaque mission du projet ainsi que les tâches attribuées aux différents intervenants. Une réinterprétation architecturale agricole locale est proposée de type grange. Les aspects techniques, paysagers, fonctionnels ainsi que les notions de coût d'entretien, d'énergie sont bien abordés. Le projet a fait l'objet d'une réflexion la méthodologie est complète	12	1^{er}
	(...)		

Extrait RAO 24/04/2012.

La chambre observe en conséquence que le motif invoqué pour déclarer sans suite la première procédure n'était pas d'intérêt général et que la déclaration sans suite de la première procédure a en réalité constitué un détournement de procédure pour relancer une nouvelle procédure, qui a conduit au choix du candidat F. RILL, en lieu et place du candidat évincé précédemment, dont la commune s'est assurée en modifiant la pondération des critères.

7.1.2 Un délai de présentation des offres accordé aux candidats insuffisant

L'article 48 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics rappelle les conditions dans lesquelles les acheteurs peuvent exclure certaines personnes de leurs procédures de marchés :

« I. - Les acheteurs peuvent exclure de la procédure de passation du marché public :

(...) 3° Les personnes qui, par leur participation préalable directe ou indirecte à la préparation de la procédure de passation du marché public, ont eu accès à des informations susceptibles de créer une distorsion de concurrence par rapport aux autres candidats, lorsqu'il ne peut être remédié à cette situation par d'autres moyens ;

(...) 5° Les personnes qui, par leur candidature, créent une situation de conflit d'intérêts, lorsqu'il ne peut y être remédié par d'autres moyens. Constitue une situation de conflit d'intérêts toute situation dans laquelle une personne qui participe au déroulement de la procédure de passation du marché public ou est susceptible d'en influencer l'issue a, directement ou indirectement, un intérêt financier, économique ou tout autre intérêt personnel qui pourrait compromettre son impartialité ou son indépendance dans le cadre de la procédure de passation du marché public (...) ».

En pratique, lorsqu'une entreprise est déjà intervenue en qualité d'assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) de la collectivité, en amont de la consultation réalisée dans le cadre de la procédure de passation du marché de maîtrise d'œuvre (réalisation d'études préalables), sa candidature au marché de maîtrise d'œuvre ne peut pas être éliminée d'office pour ce motif. Pour autant, il incombe au maître d'ouvrage de garantir l'égalité de traitement des candidats et de permettre une concurrence non faussée entre les différents opérateurs, qu'ils aient ou non participé à des phases préalables à la consultation. Pour s'en assurer, le maître d'ouvrage doit joindre au dossier de consultation des entreprises (DCE) l'ensemble des éléments et études produits par les AMO dans le cadre de la phase amont de la procédure.

Par avis d'appel à la concurrence en date du 5 octobre 2009, la commune a lancé une procédure en vue de la conclusion d'un marché relatif à une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la requalification et l'aménagement paysager du parc urbain des Salles à Istres.

Par décision n° 420/2009, le maire a attribué le marché correspondant à TERRE EN VUE.

Dans les faits, TERRE EN VUE n'est pas une société et n'apparaît pas au répertoire national des entreprises. Elle correspond à un collectif de trois paysagistes, fondé en 2007 notamment par M. Eric Giroud, qui répond essentiellement à des marchés publics, seule ou en association avec d'autres partenaires techniques (architectes, bureaux d'études...). A ce titre, elle a collaboré à plusieurs projets sur le territoire de la commune d'Istres en groupement avec la société ATRIUM (Cité administrative en 2011, parking des Arnavaux en 2013...).

Par avis d'appel à la concurrence en date du 29 janvier 2013, la commune a lancé une procédure en vue de la conclusion d'un marché de maîtrise d'œuvre pour l'aménagement paysager du parc urbain des Salles à Istres (montant estimatif des travaux 2 535 000 € HT).

Par décision n° 136/2013 du 22 février 2013, le maire a attribué ce marché à la société ERIC GIROUD, mandataire solidaire d'un groupement conjoint.

Les conditions d'attribution de ce marché de maîtrise d'œuvre au titulaire du marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage appellent les observations qui suivent.

Formellement, le dossier de consultation des entreprises (DCE) comprenait bien les livrables produits par l'AMO qui étaient listés dans le règlement de consultation : Phase 1 « *Recueil des données et diagnostic* » (janvier 2010) et Phase 2 « *Propositions d'aménagements* » (mars 2010).

Cependant, l'avis d'appel à la concurrence en vue de la conclusion du marché de maîtrise d'œuvre a été envoyé à la publication le 29 janvier 2013 avec une date limite de réception des offres fixée au 13 février 2013, ce qui laissait à peine deux semaines aux candidats pour répondre.

En outre, le règlement de la consultation (article 7) prévoyait que « *pour obtenir tous les renseignements complémentaires qui leur seraient nécessaires au cours de leur étude, les candidats devr[aient] faire parvenir au plus tard 10 jours avant la date limite de réception des offres, une demande écrite (...)* », ce qui ne leur laissait que trois jours ouvrés pour présenter une demande de renseignements à compter de la parution de l'AAPC.

La chambre observe que ce délai anormalement court pour une opération de cette envergure était insuffisant pour assurer le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence de la procédure. Son analyse sur ce point est conforme à la position constante du juge administratif¹³⁵.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a fait valoir que « *le délai de réponse de deux semaines est apparu parfaitement adapté aux enjeux de la consultation qui portait sur un montant de 42 000 € et pour l'attribution duquel l'appréciation de la valeur technique portait essentiellement sur la méthodologie d'intervention de sorte que la connaissance plus ou moins grande du programme ne constituait pas un élément susceptible d'avantager un candidat* ».

La chambre observe pour sa part que le montant de 42 000 € auquel fait référence l'ordonnateur ne figure dans aucune pièce du marché, que, rapporté au montant prévisionnel des travaux figurant dans l'AAPC, soit 2,535 M€ HT, il équivaudrait à un taux d'honoraires non crédible de 1,6 %, et que les trois offres présentées convergent d'ailleurs vers un taux d'honoraires de 5 %. La juridiction note également que les appréciations formulées dans le rapport d'analyse des offres (dont le détail est présenté plus loin) mettent en avant l'avantage à présenter une « *méthodologie répondant en tous points au programme* », ce qui montre que la connaissance acquise antérieurement de ce dernier constitue bien un avantage.

Aussi le rapport d'analyse des offres, en date du 20 février 2013, a-t-il sans surprise attribué la note maximale de 20/20 pour le critère de la valeur technique à l'offre du candidat ex-AMO ERIC GIROUD, qui a obtenu le marché avec une note globale de 17,5 pour l'ensemble des critères.

Le seul critère subjectif de la valeur technique (40 %) s'est révélé particulièrement discriminant à l'égard du candidat classé en deuxième position, qui était le mieux placé sur les deux autres critères, concernant les délais et le prix, strictement quantitatifs. Il n'a en effet obtenu qu'une note de 13/20. Avec seulement 14/20, il aurait été classé premier (obtenant une note globale de 17,57 au lieu de 17,17).

Pour l'analyse du sous-critère de la valeur technique concernant la « *méthodologie* » (noté sur 12), qui s'est avéré le plus discriminant entre les deux sociétés, le règlement de consultation (RC) détaillait les documents à produire, parmi lesquels figurait « *une note d'intention sur le projet qui devra décrire d'une part le mode opératoire mentionnant les moyens humains, matériels et leur temps de présence, d'autre part le personnel affecté à la mission c'est-à-dire les intervenants réels dans l'exécution de la mission (responsable de la mission et interlocuteur du maître de l'ouvrage) et enfin le personnel participant par spécialité avec les diplômes et formations pour chaque personne. Devront également figurer le nombre de réunions prévues ainsi que le coût d'une réunion supplémentaire en cas de besoin* ».

Le rapport d'analyse mentionnait à ce propos une condition supposée fixée par le règlement de consultation, à savoir l'existence d'un chef de projet unique pour toute la durée de l'opération. Or, dans aucune des rubriques du règlement de consultation, cette condition n'était explicitement exprimée. Elle ne pouvait pas non plus se déduire de la formulation du contenu de la note d'intention à produire, telle que mentionnée ci-dessus.

Le rapport s'est pourtant fondé sur ce motif pour justifier une partie de l'avantage donné au candidat ERIC GIROUD, en plus de sa « *connaissance approfondie du site* » et de sa « *méthodologie répondant en tous points au programme* ». Il a ainsi obtenu la note de 12/12 sur le sous-critère relatif à la « *méthodologie* » utilisée.

¹³⁵ TA Lille 16 mars 2011, Société Fornells n° 1101228 et CE 7 octobre 2005 Région Nord-Pas-de-Calais n° 278732 : ces deux décisions ont conclu à l'insuffisance d'un délai de 15/16 jours au regard notamment du montant du marché envisagé (60 000 €) et de la facilité d'accès aux documents de la consultation.

Avec une note de 8/12 au lieu de 7/12 sur ce même sous-critère, le candidat classé deuxième se serait classé en première position.

Société ERIC GIROUD:

Méthodologie: 12/12

La méthodologie proposée est complète et très précise, répondant en tous points au programme et laissant apparaître les différents interlocuteurs lors des différentes phases.

La note d'intention est précise et adaptée au projet et montre une connaissance approfondie du site et de ses enjeux.

Le chef de projet qui sera l'interlocuteur principal de la maîtrise d'ouvrage du début à la fin de l'opération (comme demandé dans le règlement de consultation), est clairement identifié.

Le nombre de réunions prévues est élevé (24) et montre la bonne prise en compte de l'ampleur de l'aménagement à mener et souligne la volonté de l'équipe à s'engager pour un bon déroulement des opérations.

Société concurrente

Méthodologie: 7/12

La méthodologie est adaptée au projet, elle s'appuie sur l'AMO tout en dégagant de nouvelles pistes d'aménagement et en proposant des solutions nouvelles.

Le chef de projet qui sera l'interlocuteur principal de la maîtrise d'ouvrage est clairement identifié mais change entre la phase de conception et la phase de réalisation.

Le nombre de réunions prévues semble faible (10) vu l'ampleur du projet.

Source : rapport d'analyse des offres.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a contesté l'interprétation de la juridiction en soutenant que la mention précitée, figurant dans le rapport d'analyse des offres, ne devait pas être comprise comme renvoyant à une condition du règlement de consultation portant sur la présence d'un interlocuteur unique. Il a ajouté que « *la présence d'un chef de projet unique ne constituait pas dès lors une condition d'exécution du marché (si tel avait été le cas l'offre de la société [concurrente] aurait dû d'ailleurs être rejetée comme irrégulière) mais pouvait parfaitement être prise en compte en tant qu'elle constituait un élément de valeur ajoutée méthodologique* ».

La chambre note pour sa part que la mention du rapport d'analyse des offres ne présente guère d'ambiguïté, puisqu'elle se réfère explicitement à une demande du règlement de consultation pour valoriser très positivement la présence d'un chef de projet unique.

La juridiction observe en conséquence que le principe d'égalité de traitement des candidats n'a pas été respecté du fait d'un délai de réponse très insuffisant laissé aux candidats autres que la société ERIC GIROUD, précédemment titulaire du marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Par ailleurs, l'utilisation *a posteriori* d'une condition qui ne figurait pas dans le règlement de consultation a contribué à discriminer le seul candidat potentiellement concurrentiel.

7.1.3 Des résultats de « négociations » contestables

En 2013, la commune d'Istres a lancé une consultation en vue de la conclusion d'un marché à procédure adaptée (MAPA) ayant pour objet la réalisation de « *travaux de réhabilitation et d'aménagement de la demi-pension des groupes scolaires Camille Pierron, Raoul Ortollan et René Calamand à Istres* », répartis en trois lots (groupe scolaire Camille Pierron, groupe scolaire Raoul Ortollan et groupe scolaire René Calamand), comprenant chacun deux postes (poste 1 : travaux, poste 2 : fournitures d'équipements de cuisine).

Les critères d'attribution fixés étaient le prix des travaux et des fournitures, pondéré à 50 %, la valeur technique des travaux et des fournitures, pondéré à 40 %, et le délai d'exécution (y c délai d'approvisionnement), pondéré à 10 %.

Par décisions 518/2013, 519/2013 et 520/2013 du maire en date du 23 juillet 2013, les trois lots ont été attribués, pour un montant global de 843 562,19 € HT :

- à la société SAREC pour un montant de 437 972,55 € HT en ce qui concerne le lot n° 1 ;
- à la société ATEC pour un montant de 166 469 € HT en ce qui concerne le lot n° 2 ;
- à la société ACG pour un montant de 239 120,64 € HT en ce qui concerne le lot n° 3.

La chambre observe que les conditions d'attribution de ces marchés sont suspectes sinon irrégulières, à plusieurs titres.

- Le non-respect par la commune des exigences légales en matière de production des attestations fiscales et sociales

Outre le fait qu'elle présentait des références peu convaincantes (faible expérience), tant pour le lot n° 3, pour lequel elle a été retenue en qualité de titulaire, que pour le lot n° 1, pour lequel elle est intervenue en tant que sous-traitante, la société ACG (RCS 749 944 641), créée en 2012¹³⁶, n'a pas transmis à la commune les attestations fiscales et sociales dont la production était pourtant requise dans le cadre de la procédure¹³⁷, mais une simple attestation sur l'honneur (pièce figurant dans son dossier de candidature).

Par e-mail du 8 juillet 2013 précité, la direction de la commande publique lui a demandé de produire ces attestations. Ces pièces n'ont pas été trouvées dans le dossier de marché transmis à la direction des finances de la commune et, interrogée sur le sujet au cours du contrôle, la direction de la commande publique n'a pas répondu. Il est donc très probable qu'elles n'ont jamais été produites par la société ACG, ce qui aurait dû entraîner automatiquement son éviction.

La commune connaissait parfaitement cette exigence puisqu'elle en avait fait application antérieurement, dans la procédure d'attribution du lot n° 4 « Plomberie, sanitaires » du projet de construction de la salle polyvalente à Entressen. A cette occasion, l'offre de la société classée première avait été rejetée parce qu'elle n'avait pas produit les attestations fiscales et sociales (rapport d'analyse des offres du lot n° 4).

- Le déroulé et les résultats des « négociations » réalisées avec les entreprises et le véritable bénéficiaire des surcoûts qui en ont résulté

Pour les trois lots, contrairement à ses pratiques habituelles, du moins pour les marchés que la chambre a été amenée à examiner, la collectivité a engagé des négociations sur les prix proposés.

¹³⁶ Selon le répertoire national des entreprises, à la date d'achèvement du contrôle de la chambre, la société ACG faisait l'objet d'une procédure de redressement judiciaire.

¹³⁷ Conformément aux dispositions en vigueur à l'époque des faits, soit l'article 46-I-2° du code des marchés publics et l'article 18-I-2° du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005 fixant les règles applicables aux marchés passés par les pouvoirs adjudicateurs mentionnés à l'article 3 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

Les résultats de ces négociations, qui ont été présentés dans le rapport d'analyse des offres, sont synthétisés dans les tableaux ci-dessous :

1er Critère : prix des travaux et fournitures (pondération 50%)					
	SAREC		M		
	avant négociation	après négociation	avant négociation	après négociation	
	Lot 1	367 795,55	396 472,55	463 114,18	
Poste 1	300 795,55	300 795,55	349 067,18	279 253,34	
poste 2	67 000,00	95 677,00	114 047,00	114 047,00	
		28 677,00			
	A		ACG		
	avant négociation	après négociation	avant négociation	après négociation	
	Lot 2	168 969,00	166 469,00	127 257,00	
Poste 1	89 970,00	88 470,00	75 015,00	72 014,40	-4%
poste 2	78 999,00	77 999,00	52 242,00	76 114,56	= 79 286 € -4%
	ATEC		ACG		
	avant négociation	après négociation	avant négociation	après négociation	
	Lot 3	284 018,00	281 018,00	213 334,00	
Poste 1	172 539,00	170 539,00	137 605,00	132 100,80	-4%
poste 2	111 479,00	110 479,00	75 729,00	107 019,84	= 111 479 € -4%
				31 290,84	

Source : rapports d'analyse des offres du 5 juillet 2013

Le rapport se borne à faire état, pour les trois lots, d'une augmentation du montant du poste 2 pour les entreprises SAREC et ACG (ayant conduit à des surcoûts pour les lots n° 1 et 3 de respectivement 28 677 € HT et 31 290,84 € HT), sans qu'apparaisse aucune trace des nouveaux échanges entre la commune et les entreprises ayant conduit à cette augmentation.

Il ne retrace pas non plus les résultats des négociations, telles qu'elles résultent des réponses des entreprises qui, logiquement, ont été amenées à présenter (ou non) des propositions de ristournes par rapport à leurs offres initiales.

A titre d'illustration, l'offre initiale de la société ACG pour le lot n° 3 était de 213 334 € HT, selon détail figurant dans la DPGF (décomposition du prix global et forfaitaire) en date du 15 mai 2013, dont 137 605 € HT pour le poste 1 et 75 729 € HT pour le poste 2.

Par e-mail du 19 juin 2013, la direction de la commande publique a réinterrogé les deux entreprises ATEC et ACG pour les lots n° 2 et 3 en leur demandant de « *bien vouloir nous faire une nouvelle proposition financière aussi bien sur le poste technique n° 1 que sur celui n° 2 pour chaque lot, et ce avant le vendredi 21/06/2013 à 12h* ».

La société ACG a répondu par courriel du 20 juin 2013 en indiquant consentir une remise de 4 % sur les deux lots, postes 1 et 2.

La société ATEC a répondu par courriel le 21 juin 2013.

Le 21 juin 2013, la directrice de la commande publique a informé par courriel notamment le directeur général des services et les services techniques du résultat de la négociation avec la société ACG. Il en ressort que le prix proposé par l'entreprise s'établissait désormais à 204 800,34 € HT. Cette information était cohérente, la somme de 204 800,34 € HT correspondant bien à une remise de 4 % sur le prix de 213 334 € HT qu'elle avait initialement présenté.

Pourtant, le rapport d'analyse du 5 juillet 2013 fait apparaître, pour le poste 2 de la société ACG, non pas le montant de la prestation négociée, à savoir 72 699,84 € HT (soit 75 729 € réduit de 4 %), mais le prix présenté par l'autre candidat (111 479 €) réduit de 4 %, soit 107 019,84 € HT.

Cette manipulation n'a pas modifié la note attribuée pour ce critère, mais a eu pour conséquence de majorer de manière inexplicable et irrégulière l'offre du candidat de 31 290,84 € HT.

Par e-mails des 8 juillet et du 15 juillet 2013, soit postérieurement à l'analyse des offres renégociées, la direction de la commande publique a demandé à la société ACG les nouvelles DPGF relatives à la « négociation ». Le marché a été signé le 8 juillet 2013 par la société ACG, puis par la commune le 24 juillet 2013 et une nouvelle DPGF pour le poste 2 a été produite.

A la lumière de ce document, la comparaison des bordereaux de prix du poste 2 du lot n° 3 avant et après négociation fait apparaître des écarts pour le moins surprenants sur certaines références, comme le montre le tableau suivant :

Référence DPGF	Désignation	PU € HT avant négociation	PU € HT après négociation
MAL120	Machine à laver la vaisselle	3 461	15 534,72
TSM12	Table de sortie machine	562	1 547,52
MDV	Meuble de dépose	1 287	3 809,28
MTVO	Meuble de dépose	462	3 145,92
P2B16	Plonge deux bacs	298	2 051,52

La chambre observe par ailleurs que les prestations correspondant au poste 2 des lots n° 1 et 3 n'ont pas été directement exécutées par les sociétés titulaires du marché mais quasi-intégralement par une autre entreprise, la société CUISINES & BAINS A LA CARTE :

- Pour ce qui concerne le lot n° 1, suite à une déclaration de sous-traitance en date du 2 août 2013, les prestations confiées à cette entreprise se sont élevées à 90 000 € sur un total pour le poste 2 de 95 677 € HT ;
- S'agissant du lot n° 3, suite à une déclaration de sous-traitance du même jour, les prestations confiées à la société CUISINES & BAINS A LA CARTE ont atteint 102 372 € sur un montant pour le poste 2 de 107 019,84 € HT.

La SARL CUISINES & BAINS A LA CARTE (RCS 537 457 707) a été créée le 24 octobre 2011 par la fille d'un conseiller municipal, qui en est également la gérante.

Il ressort des éléments ci-dessus présentés que le principe d'égalité de traitement des candidats n'a pas été respecté, au bénéfice de la société ACG, qui a été retenue comme titulaire du lot n° 3 et est intervenue comme sous-traitante du lot n° 1, alors que la commune aurait dû écarter sa candidature pour non production des attestations fiscales et sociales.

La chambre constate également que les conditions des « négociations » ayant porté sur les prix des prestations proposés par les entreprises candidates et la présentation fallacieuse du rapport d'analyse des offres qui en a résulté, ont abouti à des surcoûts inexplicables au bénéfice de la société CUISINES & BAINS A LA CARTE, qui est intervenue comme entreprise sous-traitante des sociétés SAREC (pour le lot n° 1) et ACG (pour le lot n° 3).

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a soutenu que « *les offres proposées par les sociétés ACG et SAREC présentaient des propositions sur le poste 2 qui ne répondaient pas de la manière la plus satisfaisante aux attentes qualitatives* » et que « *la négociation [avait] donc été l'occasion pour ces sociétés de parfaire leurs offres* ».

Il ressort cependant des pièces du dossier que les négociations ont porté sur les prix et non sur les attentes qualitatives du maître d'ouvrage. Les réponses des candidats concernaient en effet uniquement les prix (qu'ils aient ou non été revus à la baisse). Dès lors, si, comme l'a fait valoir l'ordonnateur, les négociations ont en réalité porté sur d'autres éléments, cela signifie qu'elles se sont déroulées de manière encore moins transparente.

Dès lors, il y a bien lieu de considérer que la transparence de la procédure de négociation et l'égalité de traitement des candidats n'ont pas été respectées.

7.1.4 Des situations de conflits d'intérêts

La volonté du législateur d'améliorer la transparence de la vie publique s'est traduite ces dernières années par l'adoption de plusieurs textes qui ont consacré l'obligation faite à toute personne chargée d'une mission de service public ou dépositaire de l'autorité publique de ne pas se placer dans une situation de conflit d'intérêts ou de la résoudre immédiatement si elle survient.

Ainsi, les dispositions des articles 1^{er} et 2¹³⁸ de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique prévoient respectivement que « *les membres du Gouvernement, les personnes titulaires d'un mandat électif local ainsi que celles chargées d'une mission de service public exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts* » et qu'« *au sens de la présente loi, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ».

La volonté du législateur s'est également concrétisée par la mise en place d'un cadre déontologique, à savoir la Charte de l' élu local¹³⁹, déjà évoquée au chapitre 1^{er} du présent rapport.

L'article 48 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics réaffirme par ailleurs que « *constitue une situation de conflit d'intérêts toute situation dans laquelle une personne qui participe au déroulement de la procédure de passation du marché public ou est susceptible d'en influencer l'issue a, directement ou indirectement, un intérêt financier, économique ou tout autre intérêt personnel qui pourrait compromettre son impartialité ou son indépendance dans le cadre de la procédure de passation du marché public* ».

La notion d'intérêt privé ou personnel est extensive. En effet, d'une part, elle englobe des intérêts directs et indirects, c'est-à-dire, ceux de l'intéressé lui-même mais aussi ceux de sa famille, de ses proches et amis et, d'autre part, elle prend en compte l'intérêt financier de l'individu concerné, mais aussi tout ce qui pourrait constituer, pour lui, un intérêt, qu'il soit familial, politique, professionnel, amical...

¹³⁸ Voir le décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 portant application de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

¹³⁹ Article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

Se fondant sur les travaux des commissions « Sauvé » et « Jospin »¹⁴⁰, le maire a fait valoir dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre que « *c'est au regard des critères dégagés par les travaux des commissions qui ont permis l'adoption de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique que la notion juridique de conflit d'intérêts juridiquement sanctionné doit être appréhendée* » et qu'« *il n'y a conflit d'intérêts juridiquement sanctionné que lorsque quatre critères sont remplis* ». Ces critères sont l'existence d'un conflit, le degré d'intensité des intérêts en cause, l'existence d'un intérêt personnel détenu directement ou indirectement et la temporalité du lien.

Certes, les textes précités régissant le conflit d'intérêt et le cadre déontologique applicable aux élus, ne sont entrés en vigueur qu'à la fin de la période sous contrôle et, à ce titre, ils pourraient être regardés comme ne valant que pour l'avenir.

Cependant, il ressort également de l'évolution de la jurisprudence administrative (Conseil d'Etat 14 octobre 2015, SA Applicam, Région Nord-Pas-de-Calais c. société RevetSens, req n  390968) « *qu'au nombre des principes généraux du droit qui s'imposent au pouvoir adjudicateur comme à toute autorité administrative, figure le principe d'impartialité, dont la méconnaissance est constitutive d'un manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence* ». En l'espèce, le conseil d'Etat a annulé la procédure de passation d'un marché public au motif que l'assistant à maîtrise d'ouvrage, ancien salarié d'une entreprise candidate, n'avait pas été écarté de la procédure d'analyse des offres, une fois connue la candidature de cette société. Ainsi, pour la haute juridiction administrative, devant l'existence d'un doute sur la persistance d'intérêts consistant en une collaboration passée mais encore récente, à un haut niveau, il existe un doute sur l'impartialité de la proc dure¹⁴¹.

Ce principe jurisprudentiel, indépendant de la définition législative du conflit d'intérêt, est d'application intemporelle.

Par ailleurs, d'une manière générale, l'évolution du cadre juridique applicable tend à durcir les exigences de transparence des processus décisionnels en donnant une place plus importante à la « perception » des manquements potentiels et invite la collectivité à plus de vigilance. La chambre, s'inscrivant dans une démarche de prévention du conflit d'intérêts promue par le législateur et de prévention des risques juridiques pesant sur la gestion de la collectivité, est donc fondée à analyser les situations présentant une réunion de faits objectifs qui, mis en perspective, sont de nature à caractériser des situations de risques de conflit d'intérêts ou de partialité même seulement apparente, à la lumière de cette évolution.

Dans ce cadre ont été examinés :

- les liens d'affaires que le maire et ses proches ont entretenus ou entretiennent encore, au travers de sociétés civiles immobilières, avec les dirigeants d'entreprises attributaires de plusieurs marchés de la ville ;
- le constat statistique d'une obtention récurrente par ces mêmes entrepreneurs locaux des marchés (maîtrise d'œuvre, travaux) de la commune auxquels ils ont soumissionné ;
- les conditions d'attribution de marchés dans ce contexte, que la chambre juge litigieuses pour au moins deux d'entre eux.

¹⁴⁰ Rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, remis au président de la République le 26 janvier 2011 (commission présidée par M. Jean-Marc Sauvé).

Rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, remis au président de la République le 9 novembre 2012 (commission présidée par M. Lionel Jospin) – Chapitre 3 : Une stratégie globale de prévention des conflits d'intérêts.

¹⁴¹ A noter que la définition du conflit d'intérêts adoptée par le législateur retient la théorie des apparences.

7.1.4.1 Les liens d'affaires du maire et de proches du maire avec les dirigeants d'entreprises attributaires de plusieurs marchés de la ville

Le maire est ou a été associé dans deux sociétés civiles immobilières (SCI) : la SCI Les Terrasses de l'Escaillon (RCS 491 197 406), dont M. Vallière, associé gérant, est par ailleurs associé et co-gérant de la société ATRIUM¹⁴², cabinet d'architectes associés attributaire de marchés de maîtrise d'œuvre de la ville, et la SCI Les Bois Gelin (RCS 492 603 139), dont M. Cambon, associé gérant, est par ailleurs propriétaire des entreprises de travaux SAM-ALU et FDO, attributaires de marchés de la ville.

- Le cas de la SCI Les Terrasses de l'Escaillon

La SCI Les Terrasses de l'Escaillon, créée en 2006, dont M. Vallière et le maire détenaient chacun 25 % des parts, a été liquidée en novembre 2010¹⁴³ après avoir réalisé une opération immobilière à Martigues.

Le maire fait valoir qu'au regard du critère de temporalité exigé pour caractériser un conflit d'intérêt, le lien est trop ancien (la société en cause a été créée il y a dix ans), qu'il ne porte que sur une seule opération et que la société a été dissoute.

Il serait toutefois naïf de croire qu'une relation passée ne peut avoir aucune influence sur le présent. Par ailleurs, l'ancienneté du lien doit s'apprécier entre le moment de la dissolution de la société et le moment de la passation des marchés. Ainsi s'est-il écoulé un peu plus d'un an seulement entre la date de la dissolution de la SCI Les Terrasses de l'Escaillon, intervenue en novembre 2010, et celle de la première réunion du jury mis en place dans le cadre du concours d'architecture organisé pour le complexe nautique d'Entressen évoqué ci-après, intervenue en mars 2012. Dans l'arrêt précité du Conseil d'Etat du 14 octobre 2015, la haute juridiction a jugé comme très récent un délai de deux ans.

- Le cas de la SCI Les Bois Gelin

La SCI Les Bois Gelin, créée en 2006, dont le maire détient 5 % des parts, ses deux filles 10 % chacune et M. Cambon 13 %, a, selon les réponses à ses observations provisoires que la chambre a reçues, été inactive puisqu'elle n'aurait réalisé aucune opération depuis sa création. Le maire a précisé qu'il « *n'avait même plus souvenir de sa participation à cette société* ». M. Cambon a soutenu pour sa part que ce serait la candidature de M. Bernardini aux élections municipales de mars 2008 qui aurait « *conduit les associés de la SCCV Les Bois Gelin à ne pas réaliser l'opération pour laquelle elle avait obtenu un permis puis à geler jusqu'à ce jour l'activité de celle-ci* ».

La chambre a pourtant constaté que, lors de sa séance du 20 juin 2012, la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) des Bouches-du-Rhône avait rendu un avis favorable sur une demande d'autorisation présentée par cette même SCI, en qualité de futur propriétaire des terrains et de promoteur, en vue de l'extension de 3 250 m² de l'ensemble commercial des Craux situé à Istres. Certes, le projet ne s'est finalement pas réalisé. Il a toutefois été mené jusqu'à un terme suffisamment avancé pour permettre à la chambre de constater que les relations d'affaires entre le maire et M. Cambon, visant à faire prospérer un projet immobilier au travers de cette société¹⁴⁴, n'ont jamais été interrompues.

¹⁴² M. Vallière a été architecte associé et co-gérant de la SARL ATRIUM (RCS 319 545 372) depuis sa création en 1982 jusqu'à sa démission lors de l'assemblée générale du 30 septembre 2015.

¹⁴³ Voir le procès-verbal de l'assemblée générale de dissolution du 2 novembre 2010.

¹⁴⁴ Le projet de 2012 concerne le même terrain d'assiette que celui du projet de 2006 (parcelle cadastrée BK53), appartenant à M. Cambon *via* une autre de ses SCCV, le transfert de propriété étant suspendu à la réalisation effective du projet immobilier (voir les promesses de vente jointes au dossier de demande d'avis à la CDAC).

Le maire a également fait valoir dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre que les deux SCI avaient été constituées en 2006, alors qu'il n'était plus titulaire d'aucun mandat électif depuis 2002, ayant été rendu « *inéligible sur une période allant du 4 septembre 2002 au 30 septembre 2007* », que ce n'est qu'à la faveur de la décision du Gouvernement de renvoyer à 2008 les élections municipales initialement prévues en mars 2007 qu'il a pu s'y présenter et être à nouveau élu et que sans cette prolongation, « *il ne pouvait envisager d'exercer aucun mandat public jusqu'en 2013* ».

Cette affirmation est toutefois inexacte. En effet, en 2006, M. Bernardini avait connaissance des dispositions de l'article 1^{er} de la loi n° 2005-1563 du 15 décembre 2005 prorogeant la durée du mandat des conseillers municipaux et des conseillers généraux renouvelables en 2007, aux termes desquelles « *par dérogation aux dispositions de l'article L. 227 du code électoral, le renouvellement des conseils municipaux prévu en mars 2007 se déroulera[it] en mars 2008* » et pouvait donc envisager un nouveau mandat.

Les tiers mis en cause contestent le fait que la qualité d'associé du maire aux deux SCI, créées en 2006, ait pu contribuer à créer une situation de conflit d'intérêts, au double motif que le lien serait « *plus que distendu* » et d'un intérêt « *insignifiant* » pour le maire.

Par ailleurs, la chambre a également constaté l'existence de liens d'affaires directs entre une fille du maire, qui travaillait dans le secteur de l'immobilier, et les mêmes dirigeants d'entreprises, au travers d'au moins quatre autres sociétés plus récentes et ayant porté diverses opérations immobilières :

- La SCI Laetnica (RCS 521 872 135), créée en 2010 avec M. Cambon, qui porte un bâtiment acquis à Istres et mis en location ;
- La SCICV Capri (RCS 530 603 885), créée en 2011 et qui n'aurait rien produit à ce jour ;
- La SCI Le Chalet (RCS 514 470 251), créée en 2009 avec M. Cambon, qui porte une maison en Corse destinée à la location ;
- La SCCV Carpe Diem (RCS 792 405 425), créée en 2013, qui porte un projet de construction d'une résidence de 20 logements à Martigues, avec MM. Cambon et Vallières.

Les personnes concernées contestent que la qualité d'associé de sa fille aux quatre SCI précitées puisse créer une situation susceptible d'influencer le maire dans l'exercice de son mandat électif, au motif notamment que les opérations en cause présentent un caractère résiduel dans leurs activités et ne représentent donc aucun enjeu réel pour eux.

La chambre en prend acte, mais peine à comprendre la pertinence pour les intéressés, professionnels de l'immobilier, à monter et à conserver des sociétés dédiées à des opérations sans enjeu.

La juridiction considère pour sa part que ces liens directs, toujours actifs, ou indirects, que le maire a entretenus ou continue d'entretenir avec les dirigeants de sociétés attributaires de marchés de la ville, sont de nature à alimenter une « *apparence du doute légitime sur [son] impartialité* » pour peu que d'autres constats relatifs aux conditions d'attribution des marchés contribuent à la confirmer. De plus, la définition très extensive de l'intérêt personnel ou privé ne saurait se résumer à l'intérêt financier direct de l'élu dans la société attributaire.

Enfin, la chambre rappelle qu'en tant que membres d'une profession réglementée, les architectes obéissent à un code de devoirs professionnels, dont le manquement peut constituer une faute professionnelle susceptible de sanctions disciplinaires.

Or, le code de déontologie des architectes prévoit que préalablement à tout engagement, ils doivent faire connaître à leurs clients, ainsi qu'au Conseil régional de l'ordre des architectes auprès duquel ils sont inscrits, les liens d'intérêt personnel et professionnel qu'ils entretiennent avec toute personne physique ou morale ayant une activité liée directement ou indirectement à la construction.

A cet égard, elle prend acte des mesures qu'en réponse à ses observations provisoires, les nouveaux dirigeants de la société ATRIUM ont annoncé avoir décidé de mettre en œuvre : « pour prévenir à l'avenir toute suspicion de risque de conflits d'intérêts, nous avons décidé de faire compléter un registre de déclaration d'intérêts à nos actionnaires et conjoints, ainsi qu'à notre personnel. Ce registre sera conservé dans la société, accessible à des tiers, et contrôlé pour chaque marché. Cette démarche est destinée à permettre de déclencher en amont les risques de conflits d'intérêts de manière, le cas échéant, à les résoudre rapidement ».

7.1.4.2 L'attribution de marchés de maîtrise d'œuvre et de travaux aux entrepreneurs liés au maire

7.1.4.2.1 Les marchés de maîtrise d'œuvre

L'examen des procédures de mise en concurrence pour la désignation de maîtres d'œuvre aboutit au constat factuel qu'hormis pour des équipements très spécifiques (monument historique, aménagement du port, réhabilitation/rénovation d'équipements sportifs, vidéo surveillance), les marchés de maîtrise d'œuvre (missions complètes ou partielles) de la ville ont été attribués majoritairement à des entreprises locales et notamment la société ATRIUM.

Attribution des marchés de maîtrise d'œuvre de la commune

	Opération	Entreprise titulaire du marché
Création d'équipements (Entressen)	Foyer des anciens	ATRIUM (2008)
	Locaux techniques	... (2008)
	Salle de musculation	C. GHIGO (2008)
	Salle polyvalente	F. RILL (2012)
	Complexe nautique	ATRIUM (2012)
Aménagement parcs et zones de loisirs	Plages du Ranquet	F. RILL (2010)
	Parc des Salles	TERRE EN VUE (E. Giroud) (2013)
Parkings	Parking des Arnavaux	ATRIUM / TERRE EN VUE (2011)
	Parking Forum des Carmes	ATRIUM (MOE conception - dépôt PC) BET BATTIER (MOE exécution) (2013)
Equipements spécialisés	MAC La Tonelle	... (2008)
	Foyer La Regalido	... (2011)
Réhabilitation / rénovation d'équipements	Ancien parc aquatique « La Pyramide » en maison des arts martiaux	... (2014)
	Rénovation d'un terrain de football	... (2015)
Port des Heures Claires	Mise en conformité	... (2008, 2009)
Vidéo-surveillance	Mise en place du système	... (2010)
	Extension du système	... (2015)
Eglise Notre dame de Beauvoir	Réhabilitation (monument historique)	... (2009, 2011)

Source : recueil des actes administratifs (décisions du maire).

Comme indiqué plus haut, la société ATRIUM est un cabinet d'architectes associés dont l'un des co-gérants était M. Michel Vallière, depuis son origine (1982) jusqu'à la cession de ses parts et sa démission lors de l'assemblée générale du 30 septembre 2015.

La chambre observe, sur la base de références que la société ATRIUM a présentées à l'appui de ses candidatures dans les procédures de marchés, que son activité s'est fortement recentrée sur le territoire communal, toutes maîtrises d'ouvrages confondues, et notamment sur les opérations de grande envergure comme celle concernant l'Hôtel de ville¹⁴⁵.

Cabinet d'architecture ATRIUM - Synthèse des opérations citées en référence					
		Nombre d'opérations		Montant des travaux (HT)	
		avant 2007 (*)	2007 - 2011 (hors Forum des Carmes - version réponse ATRIUM)	avant 2007 (*)	2007 - 2011 (hors Forum des Carmes - version réponse ATRIUM)
Equipements publics	Commune d'Istres	8	4	11 961 544	24 289 204
	dont MO Commune Istres			-	481 545
	dont MO SANOP	3	3	9 611 394	13 795 184
	dont MO EPAD	1		484 950	-
	dont MO autres collectivités publiques	4	1	1 865 200	10 012 475
	Hors commune Istres	6	3	18 125 035	9 421 762
	dont Fos sur Mer	1	-	6 177 258	-
	dont Chateaufort les Martigues	-	2	-	9 017 749
dont autres communes	5	1	11 947 777	404 013	
Total opérations	14	7	30 086 579	33 710 966	
Logement / accession (secteur privé)	Commune Istres	7	6	20 842 287	11 558 282
	Hors commune Istres	2	2	7 322 264	5 133 822
	Total opérations	9	8	28 164 551	16 692 104
Logement locatif social	Commune Istres	4	2	6 699 764	10 008 993
	Hors commune Istres	4	-	8 200 314	-
	Total opérations	8	2	14 900 078	10 008 993
Equipements industriels / commerciaux / tertiaires	Commune Istres	2	6	4 202 427	6 602 392
	Hors commune Istres	17	12	12 487 113	4 937 338
	Total opérations	19	18	16 689 540	11 539 730
Maison de retraite (EHPAD)	Commune Istres	-	1	-	4 515 943
	Hors commune Istres	-	-	-	-
	Total opérations	-	1	-	4 515 943
Total opérations tous secteurs		50	36	89 840 748	76 467 736
dont commune Istres MO publique		12	6	18 661 308	34 298 197
dont commune Istres MO privée		9	13	25 044 714	22 676 617
dont hors commune Istres		29	17	46 134 726	19 492 922

(avant 2007) (2007-2011)
hors Forum
des Carmes

100,0% 100,0%
20,8% 44,9%
27,9% 29,7%
51,4% 25,5%

(*) Les premières références remontent à 1998

Source : Plaquette de présentation de la société ATRIUM (procédure de marché "Parking des Arnavaux")

Le tableau ci-dessus tient compte de la demande de rectification présentée à la chambre par la société ATRIUM visant à ce qu'en soit retirée la mention de l'opération du Forum des Carmes (estimée à 23 M€ s'agissant de l'opération complète) qui figurait dans la plaquette de présentation de ses principales références, produite pour le projet du parking des Arnavaux, au motif que « l'analyse semble avoir reposé sur une « plaquette commerciale » de la société ATRIUM qui reprenait des chiffres anciens, prévisionnels et orientés commercialement ». La chambre rappelle toutefois que, dans le cas des marchés de maîtrise d'œuvre de la commune, les références à produire par les candidats font partie intégrante des critères d'analyse des candidatures et doivent donc s'attacher à refléter la réalité des réalisations des candidats.

Il demeure que la part dans les activités de la société des opérations réalisées hors du territoire de la commune d'Istres est passée de 51,4 % sur la période de 1988 à 2007 à 25,5 % entre 2007 et 2011 et que celle des opérations réalisées sur le territoire de la commune sous maîtrise d'ouvrage publique (y compris de l'ex-SANOP qui a porté jusqu'en 2011, l'essentiel de l'investissement de la ville) est passée de 20,8 % à 44,9 %.

Après 2011, la société ATRIUM a continué d'obtenir d'autres missions attribuées par la commune (parking des Arnavaux, complexe nautique d'Entressen, halles de l'Olivier...).

¹⁴⁵ Sous maîtrise d'ouvrage du SANOP.

S'y sont ajoutés des programmes de construction de logements portés par des promoteurs privés ou des bailleurs sociaux sur le territoire de la commune, dont les permis ont été instruits par l'ex-SANOP¹⁴⁶ :

Conseil municipal Avis sur PC	Maître d'œuvre	Programme
20/02/2015 (transfert permis)	ATRIUM	Ensemble immobilier de 54 logements destinés à la vente, situé rue de Saint Etienne (résidence MERIDIA)
26/06/2015	ATRIUM	Résidence de 109 logements collectifs sociaux située avenue Aldéric CHAVE (surface plancher 6 779,70 m ²)
30/09/2015	ATRIUM	Ensemble immobilier de 88 logements collectifs (sociaux et en accession à la propriété) situé chemin de Capeau (ZAC de Trigance) (surface plancher 4 892,72 m ²)
26/11/2015	ATRIUM	Immeuble d'habitation de 60 logements destinés à la vente situé Bvd Jean Jacques PRAT (surface plancher 3 379 m ²)
26/11/2015 (permis modificatif)	ATRIUM	Ensemble immobilier de 68 logements (Résidence BEL OMBRE)
22/12/2015	ATRIUM	Ensemble immobilier résidentiel dénommé « Quai Castellan » de 44 logements destinés à la vente (surface plancher 2 827 m ²)

Source : délibérations du conseil municipal.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la société ATRIUM a fait valoir « qu'elle n'[avait] pas été retenue sur de nombreux équipements publics situés sur la commune d'Istres sur bien plus d'opérations qu'elle en a été attributaire » et, à l'appui de cet argumentaire, a fourni la liste de plusieurs projets (cinq pour la ville, cinq pour l'ex-SANOP et deux pour l'OPH/SACEMI) sur lesquels elle n'est pas intervenue. La chambre note toutefois que pour deux des cinq programmes réalisés sous la maîtrise d'ouvrage de la ville d'Istres cités par la société que la juridiction a été en mesure d'examiner (réalisation du parking du Forum des Carmes et Salle polyvalente d'Entressen - 2^{ème} procédure), la société ne pouvait pas être retenue, puisqu'elle n'a pas été candidate. S'agissant des autres opérations mentionnées, elle rappelle que, comme l'ont confirmé les nouveaux dirigeants de l'entreprise dans leur réponse aux observations provisoires de la chambre, M. Vallière a quitté la société ATRIUM en septembre 2015. Finalement, il ne reste que le marché relatif au projet de rénovation de la salle des arts martiaux en 2014 pour lequel il est incontestable que la candidature de la société ATRIUM n'a pas prospéré. Sur la même période (2008-2015), la commune lui a attribué au moins trois marchés.

En conclusion, la chambre ne peut que constater que la société ATRIUM intervient de manière récurrente dans les projets immobiliers réalisés sur le territoire de la commune d'Istres, toutes maîtrises d'ouvrage confondues, notamment les projets d'équipements publics de la commune.

¹⁴⁶ L'article L. 5333-3 du CGCT dispose que l'ex-SANOP exerce les compétences attribuées aux communes relatives aux zones d'aménagement concerté et au plan d'aménagement des zones ainsi qu'aux opérations comportant plus de 30 logements.

7.1.4.2.2 Les marchés de travaux

Comme pour les marchés de maîtrise d'œuvre et en lien avec eux, la chambre constate la récurrence des attributions de marchés de travaux aux entreprises SAM-ALU et FDO Méditerranée, appartenant à M. Cambon¹⁴⁷.

- Société d'activité métallière SAM-ALU¹⁴⁸ sise à Istres et spécialisée dans la fourniture et la pose de menuiseries.

Compte tenu de son activité très spécialisée, le développement de cette société, créée en 1984 et dont le chiffre d'affaires atteignait 17,6 M€ en 2014 (contre 11,4 M€ en 2008), ne peut pas découler exclusivement des marchés publics attribués par la commune.

La chambre observe toutefois que, soit en qualité de titulaire, soit en tant que sous-traitante, elle a obtenu ou collaboré à tous les marchés ou lots relevant de son champ d'activité à l'issue des différentes procédures lancées par la ville d'Istres au cours de la période examinée.

2007	Travaux de réfection de volets roulants, de rideaux coupe-feu et de menuiserie pour les secteurs scolaire et de la petite enfance de la Ville d'Istres	Lots 1 et 2 : Réfection de rideaux coupe-feu pour une partie des écoles maternelles et des crèches
2008	Construction d'un multi-accueil collectif « Les Mini pouces » (ex crèche La Tonnelle)	Lot 4 : Menuiseries aluminium
2009	Construction d'un foyer des anciens (Entressen)	Lot n° 2 : Charpente métallique – Couverture tuile – Menuiserie aluminium
2009	Construction de locaux techniques (Entressen)	Lot n° 5 : Menuiseries extérieures/serrurerie
2010	Travaux de réfection des menuiseries du Centre de Vacances de Couloumé (32 Gers)	
2012	Travaux de réhabilitation du bâtiment « Maison pour Tous – Espace 233 » à Istres.	Lots 2, 3 et 5 : Charpente /Structure métallique, menuiseries extérieures et intérieures
2013	Travaux de réhabilitation d'un bâtiment au Centre Educatif et Culturel à Istres	Lot n° 1 : Réhabilitation du bâtiment (sous-traitant)
2013	Travaux d'extension de la Salle de Bridge des Heures Claires à Istres	Lot n° 4 : Menuiseries intérieures et extérieures.
2013	Réalisation d'un complexe nautique (Entressen)	Poste 3 : menuiseries extérieures (sous-traitant)
2013	Construction d'une salle polyvalente (Entressen)	Lot 3 – Menuiserie extérieure
2013	Travaux de réhabilitation et d'aménagement de la demi-pension des groupes scolaires C. PIERRON, R. ORTOLLAN et R. CALAMAND à Istres	Lot 2 : Groupe scolaire Raoul ORTOLLAN - poste 1 (sous-traitant)
2014	Travaux de création d'une sortie de secours avec garde-corps et cheminement au CEC Les Heures Claires à Istres	Lot n° 3: Menuiseries (Extérieures – Intérieures).

Source : recueil des actes administratifs (décisions du maire).

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la société SAM-ALU a fait valoir qu'elle « [avait] obtenu des marchés avec la commune en dehors des périodes d'influence du maire actuel » et cité à ce titre des marchés attribués 2006 (avant le début de la période examinée par la chambre) et le marché de 2007 mentionné dans le tableau ci-dessus. Elle a cru devoir préciser par ailleurs qu'elle « [avait] vu des marchés avec la commune lui échapper pendant les périodes d'influence du maire actuel » et mentionné à l'appui de cette affirmation plusieurs marchés attribués à d'autres sociétés et pour lesquels elle « aurait pu être déclarée attributaire ».

¹⁴⁷ Dont l'épouse Mme Véronique CAMBON est également conseillère municipale de la commune d'Istres pendant la période sous revue.

¹⁴⁸ Siret 331 258 087.

La chambre note que pour ces derniers marchés¹⁴⁹, la société SAM-ALU aurait d'autant moins pu être déclarée attributaire qu'elle n'a jamais été candidate¹⁵⁰.

Il ressort des éléments qui précèdent que la société SAM-ALU a été attributaire de 100 % des marchés de la commune d'Istres auxquels elle a soumissionné pendant la période sous contrôle (2007-2015). La chambre prend toutefois acte du fait que son offre pour le lot n° 3 du projet de réhabilitation de l'ancien parc aquatique « *la Pyramide* » a été rejetée courant 2016.

La société SAM-ALU a fait également valoir « *le caractère épisodique* » selon elle, des marchés qu'elle a obtenus de la commune d'Istres. Toutefois, du point de vue de la commande publique, ce n'est pas tant le ratio rapportant le chiffre d'affaires réalisé par la société avec la commune à son chiffre d'affaires total qui importe, que le ratio rapportant les commandes adressées par la commune à SAM ALU, à ses commandes totales de prestations de menuiserie.

Il y a donc bien lieu de relever une récurrence des commandes adressées à la société SAM-ALU par la commune d'Istres.

- Société FDO (France développement d'ouvrage méditerranéenne – RCS 518 301 684), sise à Châteauneuf les Martigues puis à Salon de Provence

La SA FDO CONSTRUCTION était la filiale de droit français de la société portugaise FDO CONTRUCOES, spécialisée en travaux du bâtiment tous corps d'état. A la suite des difficultés financières qu'ont connues en 2010 la société mère et sa filiale, M. Philippe CAMBON est devenu actionnaire unique début 2012 de cette dernière société.

Son chiffre d'affaires repose notamment sur l'obtention de marchés publics de la ville d'Istres mais également de l'ex-SANOP (cité administrative) pour des opérations de plus en plus importantes¹⁵¹.

SARL FDO - Extraits comptes annuels (arrêtés au 31/12/N)			
	2011	2012	2014
Chiffres d'affaires	19 758 942	17 530 400	16 715 170
<i>dont CA clients privés</i>	62%	51%	33%
<i>dont CA clients semi publics</i>	38%	14%	4%
<i>dont CA clients publics</i>	-	35%	63%

Source : comptes annuels (rapports CAC)

Le rapport sur les comptes pour 2014 de la société précise d'ailleurs : « *le secteur public représente deux tiers de notre chiffre d'affaires en 2014 [ce qui] s'explique par le fait que le chantier du parking des Carmes représente à lui seul 48 % de notre CA total* ».

¹⁴⁹ En 2009 (et non 2014 et 2015 comme mentionné dans la réponse de la société SAM-ALU), le lot n° 7 « *menuiseries intérieures/bardage bois* » pour le projet de construction des locaux techniques d'Entressen, le lot n° 2 « *Charpente... menuiseries extérieures* » pour le projet de construction de la salle de musculation d'Entressen. En 2011, le lot n° 3 « *menuiserie aluminium* » pour l'aménagement du MAC Terroulette. En 2013, le lot n° 3 « *faux plafonds...menuiseries intérieures* » pour le projet de réhabilitation de la Pyramide (maison des arts martiaux), le lot n° 1 « *menuiserie intérieure / extérieure* » pour le projet de réhabilitation de la maison du cycle au CEC Heures claires ainsi que le lot n° 1 « *Gros œuvre* » pour les projets de réhabilitation de l'aménagement des demi-pension des groupes scolaires Pierron, Ortollan et Calamand. En 2015, le lot n° 2 « *menuiseries extérieures, serrurerie* » pour le projet de réhabilitation des halles de l'Olivier et le lot n° 2 « *menuiseries extérieures/intérieures* » des travaux de réhabilitation du MAC Ribambelle.

¹⁵⁰ Voir les rapports d'analyse des offres relatifs à ces marchés.

¹⁵¹ La baisse du chiffre d'affaires intervenue en 2013 s'explique par le décalage du chantier du Forum des Carmes comme l'attestent les différents courriers adressés par la société FDO à la commune pour lui réclamer des compensations financières.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la société FDO a fait valoir qu'elle « [avait] été déclarée attributaire du lot 4 « Gros œuvre » de l'appel d'offres ouvert lancé par le SAN en vue de la réalisation de la « cité administrative » le 11 janvier 2012 –Avis d'attribution du 2 février 2012, soit bien avant le rachat des parts sociales par M. CAMBON » et que « loin d'avoir obtenu le marché du SAN en raison de son rachat par son propriétaire actuel, c'est en réalité l'inverse qui s'est produit : M. CAMBON a décidé d'acquérir cette société dans la mesure où elle avait obtenu ce marché important ».

La chambre en prend acte tout en notant la particulière célérité dans la mise en œuvre de cette décision de rachat puisque les huit actes de cession simultanés ayant permis le rachat de la totalité des parts sociales de la société FDO par M. Cambon ont été signés le 11 février 2012 (ils sont devenus opposables le 16 mars 2012), soit juste un mois après l'attribution à l'entreprise du marché de la cité administrative, intervenue le 11 janvier 2012.

La société FDO a aussi fait valoir qu'elle « [avait] obtenu de nombreux marchés de la commune d'Istres dès avant son rachat par M. CAMBON » mais n'en a toutefois cité qu'un seul, obtenu en 2008¹⁵².

Ce marché a été intégré dans le tableau ci-dessous, qui figurait dans le rapport d'observations provisoires de la chambre. Le constat déjà opéré n'en est pas changé puisqu'il en ressort que depuis son rachat en février 2012, le nombre de marchés obtenus auprès de la ville d'Istres par la société FDO a significativement augmenté.

Marchés attribués à la société FDO			
Avant rachat de la société FDO			
2008	Construction d'un multi-accueil collectif « Les Minipouss » (ex crèche La Tonnelle)	Lot n°13 : Gros œuvre- Ravalement	639,020 K€ HT (*)
Après rachat de la société FDO			
2012	Réalisation d'un complexe nautique (Entressen)	Titulaire unique	835,918 K€ HT (*)
2013	Parking semi-enterré des Arnavaux	Lot n°2 : gros œuvre	753,626 K€ HT (*)
2013	Construction d'une salle polyvalente (Entressen)	Lot n° 2 : Gros œuvre/ Couverture/ Etanchéité/ Aménagements et finitions intérieures	493,337 K€ HT (*)
2013 / 2014	Parking Forum des Carmes	lot n°1. : Gros œuvre	4 090 K€ HT (*)

(*) montant net (hors sous-traitance éventuelle).

La société FDO a également indiqué que de nombreux marchés lui avaient échappé au cours de la période examinée par la chambre, citant cinq contrats attribués à d'autres sociétés¹⁵³. La juridiction relève toutefois que la société FDO aurait difficilement pu en être déclarée attributaire dès lors qu'elle n'a pas été candidate dans les procédures concernées.

Il y a donc bien lieu de relever que la société FDO a été attributaire de 100 % des marchés de la commune d'Istres auxquels elle a soumissionné pendant la période sous contrôle.

¹⁵² Lot n° 13 « Gros œuvre et ravalement » pour le projet de construction de la crèche des Minipouss (2008).

¹⁵³ En 2012, le lot n° 1 « Gros œuvre » pour le projet de réhabilitation de l'Espace 233. En 2013, les lots n° 1 « Gros œuvre » pour les projets de réhabilitation de l'aménagement des demi-pension des groupes scolaires Pierron, Ortollan et Calamand ainsi que pour le projet d'extension de la salle de Bridge des Heures Claires. En 2014, le lot n° 1 « Gros œuvre » pour les travaux de création du plateau sportif du groupe scolaire Jean Moulin. En 2015, le lot « Gros œuvre » du projet d'extension de la salle de gymnastique du complexe Roland Cauche.

Par ailleurs, le chiffre d'affaires des deux sociétés est également alimenté¹⁵⁴, d'une part, par les constructions exécutées pour le compte des nombreuses sociétés civiles immobilières dans lesquelles M. Philippe Cambon détient des participations, directement ou *via* sa holding CP PROMOTION¹⁵⁵ (exemple : CARPE DIEM, 20 logements collectifs) et, d'autre part, par les programmes de logements collectifs réalisés sur le territoire de la commune par des promoteurs privés (exemples : COTE PARC et MERIDIA¹⁵⁶, LA PASSERELLE) ou par des bailleurs sociaux (BEL OMBRE¹⁵⁷), autant d'opérations qui ne sont pas sans lien avec les autorités locales dès lors qu'elles nécessitent la délivrance des autorisations nécessaires.

Enfin, la chambre observe que les deux sociétés de M. Cambon se sont majoritairement classées premières sur la valeur technique de l'offre quel qu'ait été le nombre de candidats, même si ce n'est pas toujours ce critère qui a prévalu dans l'attribution du marché.

Opération	Analyse des offres par	Marché / Lot	Nombre de candidats	Titulaire	Classement « valeur technique de l'offre »
Construction du MAC « Les Minipouss » ex crèche La Tonnelle	MOE privée	Lot 4 : Menuiseries aluminium	2	SAM	1 ^{er}
Construction du MAC « Les Minipouss » ex crèche La Tonnelle	MOE Privée	Lot n° 13 : Gros œuvre- Ravalement	6	FDO	1 ^{er}
Construction d'un foyer des anciens (Entressen)	ATRIUM	Lot n° 2 : Charpente Menuiserie alu.	3	SAM	1 ^{er}
Construction de locaux techniques (Entressen)	GHIGO	Lot n° 5 : Menuiseries extérieures/serrurerie	4	SAM	1 ^{er}
Réhabilitation du bâtiment « Maison pour Tous – Espace 233 »	Services municipaux	Lots 2, 3 : Charpente /Structure métallique, menuiseries extérieures	1	SAM	1 ^{er}
		Lot 5 : menuiseries intérieures	2	SAM	2 ^{ème}
Travaux d'extension de la Salle de Bridge des Heures Claires	Services municipaux	Lot n.4 : Menuiseries intérieures et extérieures.	1	SAM	1 ^{er}
Complexe nautique Entressen	ATRIUM	Lot unique	2	FDO	1 ^{er}
Parking des Arnavaux	ATRIUM	Lot 2 : Gros œuvre	5	FDO	3 ^{ème} ex aequo
Salle polyvalente Entressen	RILL	Lot 2 : Gros œuvre / charpente..	4	FDO	3 ^{ème}
		Lot 3 : menuiseries extérieures	4	SAM	1 ^{er}
Parking Forum des Carmes	Services municipaux	Macrolot 1 : Gros œuvre	3	FDO	1 ^{er}

Source : rapports analyse des offres.

¹⁵⁴ Source : Rapport annuel sur comptes 2014.

¹⁵⁵ Créé en 2009 (RCS 511 226 417).

¹⁵⁶ Maître d'œuvre : ATRIUM.

¹⁵⁷ Maître d'œuvre : ATRIUM.

7.1.4.3 Des conditions d'attribution litigieuses pour au moins deux procédures

7.1.4.3.1 Le marché de maîtrise d'œuvre pour la construction du complexe nautique d'Entressen

Par avis d'appel à concurrence du 6 février 2012, la commune a lancé une consultation pour un concours restreint de maîtrise d'œuvre en vue de la construction du complexe nautique d'Entressen. Par décision n° 461/2012 en date du 31 août 2012, le maire a attribué à la société ATRIUM le marché de maîtrise d'œuvre de ce projet.

L'analyse des différentes étapes de la procédure appellent les observations suivantes, concernant la phase d'analyse et de classement des candidatures (1^{er} jury du 29 mars 2012), dont les principes ont été rappelés dans une note présentant le déroulement du concours diffusé aux membres du jury.

Un rapport d'analyse daté du 29 mars 2012 a classé les candidats recevables en trois catégories (A, B,C), sur la base des critères de sélection retenus¹⁵⁸ et de fiches individuelles établies par le comité technique mentionnant notamment les trois principales références sélectionnées par rapport aux critères définis dans l'avis d'appel à concurrence :

A - Équipe dont les références, les compétences et les moyens sont tout à fait en rapport avec l'objet de la consultation, tant par leur nature que par leur taille ;

B - Équipe présentant une certaine expérience et des références assez en rapport avec l'objet de la consultation, mais souvent une expérience insuffisante en construction neuve ou des opérations de taille insuffisante,

C - Équipe présentant des références peu en rapport avec l'objet de la consultation et/ou des moyens et une expérience insuffisante.

Il a ensuite proposé les trois candidats autorisés à présenter une offre.

Or, la chambre a pu constater que deux versions successives de ce rapport avaient existé.

Dans la version du dossier préparé à l'intention des membres du jury, pour sa réunion du 29 mars 2012¹⁵⁹, la synthèse établie par la commission technique désignée par le maître d'ouvrage faisait apparaître le classement des 13 candidats au regard des différents critères fixés et notamment la société ATRIUM en catégorie B.

¹⁵⁸ Critères d'analyse - Dans l'avis d'appel public à concurrence, il est demandé au maître d'œuvre de présenter une équipe ayant les compétences suivantes :

- Compétence en matière d'architecture, en ingénierie bâtiment comprenant au minimum : fluide, structure, acoustique, thermique, en économie de la construction, en démarche environnementale et de développement durable (démarche BDM), et en aménagement paysager.

Les critères de sélection sont les suivants :

1 Présentation du candidat ou de l'équipe candidate : composition, qualifications, compétences, répartition des tâches, moyens humains et matériels (2 pages A4 maximum).

2. Dossier de réalisations et de références choisies du candidat :

- Type d'ouvrage de nature et de complexité similaires.

- Année de conception jusqu'à n-6.

- Coordonnées du maître de l'ouvrage et/ou de la personne ayant suivi le marché pour le maître de l'ouvrage.

- Missions réalisées personnellement.

- Missions co- ou sous-traitées.

- Montant des travaux du maître de l'ouvrage.

Le choix de 3 principales références par équipe a été établi de telle manière que chaque référence réponde *a minima* à un ou deux des critères.

Les 3 références concernent dans leur grande majorité les architectes. Cependant, si celles-ci sont insuffisantes, une référence de BET devra être mentionnée.

¹⁵⁹ Extrait documents « pochette jury 29 mars 2012 » (version numérique).

Ce classement semblait logique au regard de l'appréciation de synthèse figurant dans la fiche individuelle de ce candidat, à savoir :

« Commentaires

Commentaires sur l'architecte :

De nombreuses références dans la construction d'équipements publics.

Des références importantes dans la construction d'ouvrages de piscines, mais antérieures à n-6

Commentaires sur les BET :

Equipe très complète avec de nombreuses références

Catégorie : **B** »

En effet, les trois références présentées à l'appui de la candidature du groupement conduit par la société ATRIUM, signalaient une faible expérience au regard des autres candidats en présence, qui avaient pour la plupart conduit des projets de création de piscines plus nombreux et plus récents :

- En n° 1 était mentionnée la construction d'un espace éducatif et sportif (2007) pour la communauté d'agglomération de Montélimar, sans que ne soit indiqué le membre du groupement auteur de la mission ;
- En n° 2 était mentionnée la construction d'un groupe scolaire (en cours) à Châteauneuf-les-Martigues, sans que ne soit mentionné le membre du groupement auteur de la mission ;
- En n° 3 était signalée la réhabilitation de la piscine de Fos-sur-Mer (2008), mais uniquement au titre d'une mission « *Fluide-Thermique et climatisation* » réalisée par l'un des bureaux techniques du groupement.

Toutefois, la version du rapport, qui a été présentée « sur table » lors de la première réunion du jury montre que deux candidats ont été reclassés de B en A, sans que les commentaires les concernant n'aient été modifiés : la société ATRIUM et un autre candidat qui ne pouvait pas non plus faire valoir de références dans le domaine de construction de piscines.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a soutenu que le cabinet ATRIUM avait d'abord été classé en A dans une première version du rapport établi par la commission technique chargée de préparer le dossier soumis au jury. A l'issue de discussions entre ses membres, la commission a finalement décidé de classer ce cabinet en B au regard de ses références et rédigé une nouvelle version du rapport en ce sens. Toutefois, à la suite d'une erreur matérielle, c'est la version non corrigée, du rapport de la commission, classant ATRIUM en A qui a été soumise au jury.

Si, comme l'a également fait valoir l'ordonnateur, le jury est seul habilité à classer les équipes, ce dernier semble toutefois n'avoir eu accès qu'à la version du dossier préparée à son intention par la commission technique présentant un classement des 13 candidats dans lequel la société ATRIUM apparaît en catégorie A.

Très peu détaillé, le rapport d'analyse issu de la réunion du jury du 29 mars 2012 précise que :

« *Les candidatures sont examinées selon les critères d'analyse précisés à l'avis d'appel public à la concurrence.*

Après un premier examen, sont écartées :

- *les équipes présentant des références peu en rapport avec l'objet de la consultation et/ou des moyens et une expérience insuffisante en la matière.*

- *les équipes présentant une certaine expérience et des références assez en rapport avec l'objet de la consultation, mais souvent une expérience insuffisante en construction neuve ou des opérations de taille insuffisante.*

Les candidatures restantes ont fait l'objet d'un nouvel examen très précis. Les membres du jury exposent chacun à leur tour leurs appréciations. Un débat a permis d'arrêter une liste de 8 candidats qui, après accord unanime des membres, seront départagés à l'issue d'un vote.

Le vote va permettre de sélectionner les deux premières candidatures retenues.

Pour retenir le 3^{ème} candidat et la demande du collège des maîtres d'œuvres, ces derniers ont souhaité retenir une équipe de jeunes architectes.

Il est ensuite procédé au vote ».

La liste des huit candidats retenus pour procéder au choix final ne figure pas dans le rapport d'analyse. Par ailleurs, au vu des résultats, certains de ces candidats ne répondaient pas aux règles de sélection mentionnées dans le rapport, dont l'application aurait logiquement dû conduire à l'élimination des entreprises classées B et C. Enfin, les raisons pour lesquelles le jury s'est écarté des propositions de la commission technique et des critères d'analyse énoncés dans le rapport n'y sont pas indiqués.

C'est dans ces conditions qu'à l'issue du vote, un seul des quatre candidats répondant complètement aux critères du classement en catégorie A a été retenu. Les deux autres candidats retenus étaient la société ATRIUM (classée en catégorie B mais présentée de fait en A) et un groupement classé en catégorie B, sélectionné pour faire droit à la demande du collège des maîtres d'œuvre que soit retenue une équipe de jeunes architectes.

Le procès-verbal, qui fait état de l'approbation à l'unanimité de la liste de candidats retenus, ne comporte pas d'informations sur les votes par candidats. Il convient de préciser que le jury était composé de dix membres à voix délibérative, dont six élus (le maire et cinq conseillers municipaux), trois maîtres d'œuvre compétents en la matière et une personnalité qualifiée.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a fait valoir *« qu'il n'y a rien d'étonnant à ce que la candidature d'ATRIUM ait été finalement retenue par le jury : en effet, cette agence avait réalisé pour le compte du SAN le stade nautique d'Istres (...) et on ne peut pas reprocher aux membres du jury de ne pas prendre en compte cette référence qu'ils connaissent parfaitement ».*

En tant que tiers mis en cause, M. Bernardini a pour sa part, observé qu'en application des dispositions de l'article 52.1 du code des marchés publics, dans sa rédaction alors en vigueur, *« l'absence de références relatives à l'exécution de marchés de même nature ne [pouvait] justifier l'élimination d'un candidat (...) ».* Il a ajouté que *« le jury du concours, en ne s'estimant pas lié par le critère relatif aux références, [avait] ici fait une exacte application de la lettre comme de l'esprit de la règle applicable ».*

Outre que les dispositions citées du code des marchés publics visent surtout à favoriser l'accès des nouvelles ou petites entreprises à de nouveaux marchés et, qu'en l'espèce, elles auraient pu seulement expliquer le choix de l'équipe de jeunes architectes, la chambre note une contradiction entre les deux réponses puisque, selon la première, ce serait finalement à l'aune de l'une de ses références que le candidat ATRIUM aurait été retenu.

De plus, dans cette hypothèse, le jury aurait pris en considération une référence antérieure à l'année n-6¹⁶⁰, alors que l'avis d'appel public à la concurrence du concours imposait aux candidats de se limiter à des références dont l'année de conception était postérieure à n-6. Si elle est avérée, la prise en compte d'une telle référence a donc porté atteinte au principe d'égalité de traitement des candidats.

En conclusion, la chambre ne peut donc que constater le caractère peu transparent du processus de sélection des candidatures dans cette 1^{ère} phase du concours et observer que l'attribution à la société ATRIUM du marché de maîtrise d'œuvre pour la construction du complexe nautique d'Entressen a été litigieuse sur au moins deux points.

Elle l'a d'abord été sur le principe, en raison des liens d'affaires existant entre le maire et un candidat (voir ci-avant), dès lors que l'article 24 du code des marchés publics, dans sa rédaction en vigueur à l'époque des faits, disposait que « *le jury de concours est composé exclusivement de personnes indépendantes des participants au concours* » - principe qui a été réaffirmé et renforcé par les dispositions générales de l'article 48 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics visant les situations de conflit d'intérêts.

La procédure à l'issue de laquelle a été choisie la société ATRIUM a également été litigieuse en raison des conditions de sélection des candidats par le 1^{er} jury (confusion des versions de classements par la commission technique) et parce que le candidat retenu ne correspondait pas aux critères fixés (absence de références de réalisations antérieures tout à fait en rapport avec l'objet de la consultation ou par référence à une réalisation antérieure à n-6, en contradiction avec les critères de sélection annoncés).

7.1.4.3.2 Le marché de travaux de construction du parking du Forum des Carmes

Par avis d'appel public à la concurrence du 18 mars 2013, la commune a lancé une procédure d'appel d'offres ouvert pour les travaux de construction d'un parking pour le Forum des Carmes à Istres.

Le règlement de la consultation et le cahier des charges fixaient le délai total d'exécution des travaux à huit mois maximum, dont quatre semaines ouvrées de préparation du chantier pour le macrolot n° 1 « *Gros œuvre* ».

Quatre offres ont été analysées. Dans une colonne intitulée « *renseignements fournis* », le rapport d'analyse que les services municipaux ont établi le 22 mai 2013 exprimait en semaines les délais proposés par les candidats. Il en ressortait notamment que la société FDO avait proposé un délai de « *33 semaines* ».

Il n'était pas indiqué dans ce rapport que les délais de respectivement 30 et 32 semaines proposés par deux candidats, ne respectaient pas le délai maximal prévu au cahier des charges. En revanche, pour FDO, comme pour un autre candidat ayant proposé un délai de 52 semaines, le rapport signalait que le délai d'exécution figurant à l'acte d'engagement « *ne respect[ait] pas le délai maxi indiqué dans le cahier des charges* ».

La chambre s'étonne que, dans sa réponse à ses observations provisoires, le maire ait pu contester que la juridiction se réfère à un délai de 32 semaines, en faisant valoir qu'il résulterait d'une erreur de conversion du délai imposé de 8 mois maximum. Il ressort en effet des éléments précités du rapport d'analyse des offres que ce sont ses propres services qui se sont référés à ce délai de 32 semaines, en considérant sans doute possible qu'il s'agissait du délai maximal d'exécution des travaux.

¹⁶⁰ Mise en service du stade nautique en 1999.

Le rapport d'analyse des offres concluait à la nécessité de demander à la commission d'appel d'offres (CAO) d'autoriser la collectivité à faire compléter les offres des quatre sociétés candidates, d'une part, pour confirmer leurs délais (acte d'engagement) et, d'autre part, pour distinguer les délais d'approvisionnement des fournitures et les délais de réalisation des travaux.

Par la suite, la commune a par fax du 23 mai 2013 (visant la réunion de la commission d'appel d'offres du 23 mai 2013), demandé aux quatre candidats et notamment à la société FDO, de préciser le délai proposé, en distinguant cette fois le délai d'approvisionnement des fournitures et le délai de réalisation des travaux.

Par fax du 27 mai 2013, la société FDO s'est engagée sur un délai de 30 semaines maximum, évitant ainsi le rejet de son offre. Cette dernière, classée première après ce rattrapage, a été retenue.

La chambre observe que, dès lors qu'elles ne respectaient pas le délai fixé par le cahier des charges, dont les services municipaux ont clairement considéré qu'il avait été fixé à 32 semaine, l'offre de FDO et celle du candidat ayant proposé un délai de 52 semaines auraient dû être considérées comme non conformes (irrégulières) et rejetées à ce titre, sans qu'il soit possible de leur offrir la possibilité de les modifier¹⁶¹. En procédant à la demande de précision susmentionnée, la commune a irrégulièrement ouvert à la société FDO la possibilité de présenter une offre conforme à l'analyse des services municipaux.

Il convient d'ailleurs d'ajouter que la réponse de cette entreprise à la demande de précision sur le délai (fax du 27 mai 2013) n'a pas apporté les précisions sollicitées. En effet, contrairement à ce qui lui avait été demandé, elle ne distinguait pas le « *délai d'approvisionnement de fournitures* » et le « *délai de réalisation des travaux* ». Ceci confirme, s'il en était besoin, le caractère inopérant sinon artificiel de la demande de précision qui lui a été adressée. En effet, *in fine*, le rapport d'analyse des offres (CAO du 30 mai 2013) n'a tenu compte que du délai global d'exécution des travaux.

	candidat 1	FDO	candidat 2	candidat 3
Délai d'approvisionnement des fournitures	18 semaines	inclus	4 semaines	Pas de réponse
Délai de réalisation des travaux	30 semaines	30 semaines	28 semaines	
<i>Pour mémoire : le délai d'exécution des travaux initial (AE)</i>	<i>30 semaines</i>	<i>33 semaines</i>	<i>32 semaines</i>	<i>52 semaines</i>

Source : RAO (CAO du 30/05/2013).

En conclusion, la chambre alerte la commune sur les risques de conflits d'intérêts résultant des liens d'affaires, directs ou indirects, qui existent entre le maire ou ses proches et des entrepreneurs attributaires de marchés de la commune. Elle souligne que ces risques sont d'autant plus importants que le contrôle de la juridiction a montré que, sur plusieurs points, les conditions d'attribution d'au moins deux marchés à des entreprises dirigées par les intéressés ont été litigieuses.

¹⁶¹ Article 53 III du code de marchés publics (2006).

7.2 L'exécution des marchés

La chambre a relevé des irrégularités dans l'exécution de marchés de maîtrise d'œuvre (calcul des forfaits de rémunération) ainsi que des dérives importantes du coût des opérations d'investissement du fait d'une appréciation défailante des contraintes techniques des projets et de modifications significatives de programme par le maître d'ouvrage.

7.2.1 Des forfaits définitifs de maîtrise d'œuvre non conformes à la réglementation

L'article 9 de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée prévoit que le montant de la rémunération du maître d'œuvre tient compte de l'étendue de la mission qui lui est confiée¹⁶², de son degré de complexité et du coût prévisionnel des travaux.

Dans le cas où le coût prévisionnel des travaux n'est pas encore connu au moment de la passation du contrat avec le maître d'œuvre, l'article 29 du décret du 29 novembre 1993 n° 93-1268 relatif aux missions de maîtrise d'œuvre, prévoit que le montant provisoire de sa rémunération est basé sur la partie affectée aux travaux de l'enveloppe financière prévisionnelle fixée par le maître d'ouvrage.

Ainsi, dans l'hypothèse où le coût prévisionnel des travaux est inconnu au stade de la passation du contrat de maîtrise d'œuvre, la rémunération du maître d'œuvre est fixée en deux temps :

- Un forfait provisoire, basé sur la partie affectée aux travaux de l'enveloppe financière prévisionnelle, est d'abord établi ;
- Un forfait définitif est ensuite fixé dans les conditions prévues par le contrat, soit sur la base de l'estimation prévisionnelle provisoire des travaux établie par le maître d'œuvre lors des études d'avant-projet sommaire (APS), soit sur la base de l'estimation prévisionnelle définitive des travaux établie lors des études d'avant-projet définitif (APD), soit avant le lancement de la consultation des entreprises pour la passation des marchés de travaux lorsque la mission confiée au maître d'œuvre comporte l'assistance au maître de l'ouvrage pour la passation du ou des contrats de travaux (ACT)¹⁶³. Dans le cas où le forfait provisoire a été calculé selon un pourcentage qui s'applique sur le montant affecté aux travaux de l'enveloppe financière fixée par le maître d'ouvrage, le forfait définitif est calculé en appliquant ce pourcentage à l'estimation définitive du coût prévisionnel des travaux arrêtés au stade de l'APD.

Conformément à l'article 30 du décret précité du 29 novembre 1993, lorsque la mission confiée au maître d'œuvre comporte l'assistance au maître de l'ouvrage pour la passation du ou des contrats de travaux, le contrat prévoit l'engagement du maître d'œuvre de respecter le coût prévisionnel des travaux. Le respect de cet engagement est contrôlé à l'issue de la consultation des entreprises de travaux. En cas de dépassement du seuil de tolérance, le maître de l'ouvrage peut demander au maître d'œuvre d'adapter ses études, sans rémunération supplémentaire.

La rémunération du maître d'œuvre peut également évoluer, y compris postérieurement à la fixation du forfait définitif, en cas de modification substantielle du programme ou de prestations décidées par le maître d'ouvrage (article 2.I de la loi susmentionnée du 12 juillet 1985). Dans ce cas, seules les conséquences de l'évolution du programme et de l'enveloppe financière prévisionnelle sont prises en compte par voie d'avenant.

Ces différentes dispositions ont pour objectif de responsabiliser les maîtres d'œuvre sur le respect des programmes et des enveloppes financières.

¹⁶² Les éléments de mission sont listés à l'article 7 de la loi du 12 juillet 1985 dite loi MOP.

¹⁶³ Voir Conseil d'Etat 10 février 2014, req. n° 36782.

La chambre relève qu'elles n'ont pas été respectées pour plusieurs marchés de maîtrise d'œuvre conclu par la commune.

En premier lieu, si les marchés de maîtrise d'œuvre passés par la commune prévoient un seuil de tolérance sur le coût prévisionnel des travaux fixé à 5 % et un seuil de tolérance sur le coût de réalisation des travaux fixé à 4 %, ainsi qu'une clause de pénalité¹⁶⁴, ces stipulations n'ont connu aucune application au cours de la période sous revue, en dépit des dépassements constatés.

En second lieu, il s'avère que pour plusieurs opérations, les forfaits définitifs de rémunération des maîtres d'œuvre ont été fixés sur la base d'un montant de travaux établi postérieurement à l'exécution des travaux et non pas, comme le prévoit la réglementation, par avenant au vu du coût des travaux, tel qu'il ressortait des études d'avant-projet définitif (APD).

Ce procédé a généré une majoration significative de la rémunération des maîtres d'œuvre, sans qu'il soit possible de faire la part entre l'impact éventuel des modifications de programme dues à l'initiative du maître d'ouvrage et les dépassements des seuils de tolérance fixés au cahier des charges.

Il ressort du tableau ci-dessous que sur les sept marchés de maîtrise d'œuvre examinés par la chambre, au moins six n'ont pas respecté ces prescriptions règlementaires.

	Marché de maîtrise d'œuvre					Marché de travaux				
	Montant estimatif travaux AAPC MOE (HT)	Maîtrise d'œuvre retenue	Montant marché initial MOE (HT)	Montant coût définitif travaux retenu pour le forfait définitif (HT)	Avenant forfait définitif (HT)	Références avenant (décision maire)	Date AAPC marché de travaux	Montant estimatif travaux AAPC Travaux (HT)	Tolérance sur le coût de réalisation des travaux (+4%) (HT)	Montant définitif des travaux (HT)
Foyers des anciens Entressen (2008)	430 000 €	ATRIUM (groupement conjoint solidaire)	65 686 €	463 500 €	70 822,80 €	n°58/2011 du 25/03/2011	20/02/2009	nd		524 653 €
Salle de musculation Entressen (2008)	498 248 € dont matériels 30 000 €	CHRISTIAN GHIGO (groupement conjoint solidaire)	64 227 €	560 344 €	72 231,11 €	n°313/2010 du 27/08/2010	mai-09	nd		560 344 €
Locaux techniques Entressen (2008)	400 000 €	LACAILLE et LASSUS (groupement conjoint solidaire)	46 400 €	480 967 €	55 792,16 €	n°341/2010 du 27/09/2010	23/03/2009	nd		435 872 €
Parking des Arnavaux (2011)	1 330 000 €	ATRIUM (groupement conjoint solidaire)	124 583 €	1 455 972 € (1)	136 424,58 €	n°425/2012 du 27/07/2012	03/08/2012	1 768 078,45 € (2)		1 583 475,74 €
Complexe nautique Entressen (2012)	1 700 000 € dont mobiliers 100 000 €	ATRIUM (groupement conjoint solidaire)	218 280 €	2 104 637 € (1)	268 212,21 €	n°521/2012 du 27/09/2012	07/09/2012	2 049 500 €	2 131 480 €	2 644 393,17 €
Salle polyvalente Entressen (2012)	1 040 000 €	FREDERIK RILL (groupement conjoint solidaire)	99 395 €	1 513 000 €	144 601,19 €	n°505/2012 du 18/09/2012	08/10/2012	1 513 000 €	1 573 520 €	1 841 060,95 €
Parc des Salles (2013)	2 535 000 €	ERIC GIROUD (groupement conjoint solidaire)	126 750 €	3 360 000 €	168 000,00 €	n°877/2013 du 4/12/2013	07/08/2013	2 410 000 €	2 506 400 €	4 013 379,50 €

(1) Les montants estimatif de travaux retenus sont postérieurs à ceux issues des études APD. Ce sont ceux des études Projet (PRO).

(2) Le montant inscrit est erroné : il s'agit du montant estimatif global de l'opération et non du montant estimatif des travaux

Source : Dossiers marchés

¹⁶⁴ Voir les clauses des cahiers des clauses particulières.

Pour quatre marchés, (concernant les Foyers des anciens, la salle de musculation, les locaux techniques et le Parc des Salles), les avis d'appel public à la concurrence relatifs aux travaux ne mentionnaient aucun montant estimatif et le forfait définitif a été déterminé postérieurement à l'exécution des travaux.

S'agissant du marché relatif aux locaux techniques, le montant estimatif définitif des travaux était supérieur (480 967 € HT) au montant exécuté des travaux (435 872 € HT)¹⁶⁵.

S'agissant du marché relatif au Parc des Salles, les ordres de service successifs ayant pour objet les différentes phases d'études, ont fixé la livraison de la phase APD sous une semaine à compter du 5 avril 2013, puis celle des études de projet (PRO) sous trois semaines à compter du 22 juillet 2013 et celle de l'ACT sous 10 jours à compter du 9 août 2013. L'avenant relatif au forfait définitif de rémunération a été signé le 25 novembre 2013 (décision 877/2013 du 4 décembre 2013).

Plusieurs mois se sont donc écoulés entre la livraison de l'APD et la conclusion de cet avenant, qui a conduit à une importante actualisation du montant des travaux réalisés dans le cadre de l'opération : l'assiette du forfait est passée de 2,5 M€ HT à 3,4 M€ HT.

Pour autant, l'article 1^{er} de l'avenant, relatif à l'« *actualisation du programme des travaux* », mentionne un état « *Néant* » concernant l'actualisation ou le complément des prestations du programme suite aux études d'avant-projet (cette mention s'avère fautive pour tous les avenants conclus pour le calcul des forfaits définitifs).

De même ne figurait pas le détail du nouveau coût prévisionnel définitif des travaux. Seul le montant du nouveau forfait était mentionné à l'article 4.

Dans deux autres opérations examinées, concernant le parking des Arnavaux et le complexe nautique, les pièces du dossier font ressortir que le coût prévisionnel définitif retenu pour le calcul du forfait définitif ne correspondait pas à celui issu des études d'APD mais à des estimations établies postérieurement.

Ainsi, dans le cas du parking des Arnavaux, le responsable du pôle « conduite de projets » de la commune a, par courriel du 14 mars 2014, demandé au maître d'œuvre quelle était la dernière estimation des travaux à retenir (APD ou estimation postérieure) pour préparer le calcul des honoraires (forfait définitif).

Dans tous les cas, si des modifications de programme à l'initiative du maître d'ouvrage interviennent après les études d'avant-projet définitif, elles doivent faire l'objet, en temps utiles, d'avenants spécifiques.

Or, aucun avenant de ce type n'a été conclu, hormis pour l'opération concernant le Parc des Salles¹⁶⁶, mais sur une partie très marginale de la prestation.

De plus, dans tous les cas, les seuils de tolérance ont été largement dépassés, notamment ceux relatifs au coût de réalisation des travaux, sans qu'il en soit tiré de conséquence sur la rémunération des maîtres d'œuvres et la mise en jeu éventuelle de leur responsabilité.

La chambre recommande donc à la commune :

- D'annexer systématiquement au contrat l'évaluation des travaux produite à l'issue de la phase d'avant-projet définitif (APD) et de procéder au calcul du forfait définitif sur cette base, conformément à la réglementation ;
- De passer les avenants éventuels sur le forfait, liés aux modifications du programme à l'initiative du maître d'ouvrage dont l'impact financier doit être parfaitement identifié ;

¹⁶⁵ Montant cumulé des décisions du maire (marchés initiaux + avenants).

¹⁶⁶ Avenant n° 2 (décision du maire n° 14/2014 du 7 janvier 2014) pour des compléments de missions ACT et VISA pour un montant de 4 500 €.

- De faire appliquer, quand cela est justifié, les pénalités prévues au cahier des charges à l'encontre des maîtres d'œuvre.

En réponse à ses observations provisoires, le maire a indiqué souscrire pleinement à l'analyse de la chambre concernant les modalités de rémunération des maîtres d'œuvre. La juridiction en prend acte.

7.2.2 Des contraintes techniques sous-estimées

Outre la sous-évaluation systématique des montants estimatifs des travaux établis par le maître d'ouvrage avant lancement de l'opération et de l'incidence financière importante des modifications de programme décidées par le maître d'ouvrage, la chambre constate que pour au moins deux opérations, des contraintes techniques (géotechnique et hydrogéologique) ont été largement sous-estimées, ce qui a entraîné des surcoûts non prévus lors de leur exécution.

7.2.2.1 La construction du complexe nautique à Entressen

Ainsi que doivent le rappeler tous les rapports de mission géotechniques, « *par référence à la norme NF P 94-500 sur les missions d'ingénierie géotechnique (en particulier extrait de 2 pages du chapitre 4 joint à toute offre et à tout rapport), il appartient au maître d'ouvrage et à son maître d'œuvre de veiller à ce que toutes les missions d'ingénierie géotechnique nécessaires à la conception puis à l'exécution de l'ouvrage soient engagées avec les moyens opportuns et confiées à des hommes de l'Art. L'enchaînement des missions d'ingénierie géotechnique suit la succession des phases d'élaboration du projet, chacune de ces missions ne couvrant qu'un domaine spécifique de la conception ou de l'exécution* »¹⁶⁷.

Il résulte de cette réglementation qu'*a minima* doivent avoir été réalisées et jointes au dossier de consultation des entreprises (DCE) les études géotechniques préalables (G1), préliminaire du site (G11) et d'avant-projet (G12). Elles permettent d'établir « *les hypothèses géotechniques à prendre en compte au stade de l'avant-projet, certains principes généraux de construction (notamment terrassements, soutènements, fondations, risques de déformation des terrains, dispositions générales vis-à-vis des nappes et avoisinants)* ».

Il convient également de rappeler que l'avant-projet définitif (APD) a pour objectif, entre autres, de « *définir les principes constructifs, de fondation et de structure, ainsi que leur dimensionnement indicatif* ».

Dans l'opération de construction du complexe nautique d'Entressen, faute pour la commune d'avoir fait conduire les études de sols prévues par la réglementation au moment des études d'avant-projet définitif, le projet a été conçu sur des hypothèses erronées concernant le principe à retenir pour les fondations du bâtiment, qui ont dû être revues après le démarrage du chantier, avec pour conséquence un montant global d'avenants supérieur à 15 % du marché.

Ainsi, au moment de la publication de l'avis d'appel public à la concurrence du 7 septembre 2012, le cahier des clauses techniques particulières remis aux entreprises relatif au poste 1 « *Gros œuvre* », avec l'hypothèse de fondations superficielles (études de projets en date du 24 août 2012), et le règlement de consultation, indiquaient que le rapport de l'étude de sol G12 serait communiqué ultérieurement, tout comme le rapport initial du contrôle technique (RICT), qui doit s'appuyer sur les rapports de sols pour être probant.

Pourtant, le rapport de sols préliminaire du site (G11) en date du 3 juillet 2012 comportait déjà une alerte devant inciter à approfondir les études de sol, puisqu'il mentionnait la forte hétérogénéité du terrain (constitué de remblais notamment) et la présence de la nappe phréatique à deux mètres de profondeur.

¹⁶⁷ Source : voir annexe X du présent rapport.

Après l'attribution du marché et le démarrage du chantier (par ordre de service du 30 octobre 2012), les premières fouilles et travaux de terrassement ont montré que la qualité des sols était apparemment incompatible avec le principe de fondations retenu¹⁶⁸.

Le rapport de la mission d'étude géotechnique d'avant-projet (G12) daté du 13 novembre 2012, a été établi deux mois et demi après la date limite de remise des candidatures et un mois et demi après le démarrage du chantier. Il a confirmé les conclusions du rapport G11 quant à la nature des sols et préconisé la réalisation de fondations profondes sur pieux.

Des avenants pour travaux supplémentaires ont dû alors être conclus pour prendre en compte la modification nécessaire du principe de fondations et les dispositifs spécifiques de chantier liés à la nature du sol (installation de palplanches pendant la durée du chantier). En conséquence, le montant du poste « *Gros œuvre* » a augmenté de 60 %, passant de 614 306 € à 980 132 €.

7.2.2.2 La construction du parking du Forum des Carmes

Cette opération présente la particularité d'avoir eu deux maîtres d'œuvre successifs en raison de son transfert partiel à la commune d'Istres en tant que maître d'ouvrage (voir l'historique de l'opération figurant dans le chapitre 8).

Ainsi les missions de maîtrise d'œuvre liées à la conception ont été réalisées par le promoteur initial pour la globalité du projet (parking en sous-sol + centre commercial et logements). Après que la commune a récupéré la maîtrise d'ouvrage sur le parking, les études préalables (ESQ, APS, APD, PRO), le dossier du permis de construire (DPC) et le dossier de consultation des entreprises (DCE) lui ont été transférées partiellement, à titre onéreux (394 600 € HT). Afin de poursuivre l'opération, la commune a passé un marché pour la réalisation des missions concernant le suivi d'exécution des travaux avec le bureau d'étude technique BATTIER, auquel s'est ajouté un marché complémentaire avec le même prestataire (soit un montant total de 144 479,36 € HT).

L'ensemble des plans de conception a été transmis ainsi que différents rapports d'études existants à savoir : les rapports de sol G11 et G12 en date du 2 mars 2011 ainsi que le rapport initial de contrôle technique (RICT) en date du 25 novembre 2011.

Un suivi piézométrique¹⁶⁹ de 6 mois a été réalisé entre le 25 janvier et le 10 juillet 2011 et a fait l'objet d'un rapport indiquant que sur les sondes piézométriques installées, une avait été retrouvée endommagée et une autre n'avait pas pu être remontée et donc exploitée. Seuls les résultats tirés de deux sondes figuraient au rapport, ce qui peut sembler fragile au regard de la dimension du site, sa situation en zone urbaine et sa géologie.

Le RICT du 25 novembre 2011 indiquait ne pas pouvoir conclure sur les points de la mission intéressant la solidité des ouvrages (avis suspendu), son auteur « *ne disposant pas à ce stade du rapport géotechnique qui devrait être joint au dossier de conception (APD)* ». Il alertait notamment sur la nécessité de disposer des cotes de la nappe phréatique et d'une étude plus précise du système de gestion des eaux de nappe, notamment en raison des risques d'infiltrations (parking existant que le projet prévoit de compléter par un ouvrage nouveau).

Par ailleurs, le rapport de sol alertait sur la nécessité de réaliser des études complémentaires compte tenu de l'ampleur et de la complexité de l'ouvrage et notamment l'étude de projet (G2).

¹⁶⁸ Voir les comptes rendus des réunions de chantiers des 22 et 26 novembre et du 6 décembre 2012.

¹⁶⁹ Mesure de profondeur de la surface de la nappe d'eau souterraine.

Au moment du lancement de l'appel d'offres pour les travaux, le 18 mars 2013, le dossier de consultation ne comprenait pourtant que les études de 2011 précédemment mentionnées (RICT et rapports de sol).

Le CCTP relatif au macrolot n° 1 « Gros œuvre » précisait s'agissant des « Fondations spéciales » qu'une étude G2 était en cours d'élaboration et que les niveaux de nappe au sens du DTU 14.1 étaient en cours de définition ((EB (bas), EH (haut) et EE (exceptionnel)) et que serait retenue, de manière conventionnelle, une crue de chantier correspondant au niveau EH.

Le rapport de sol G2, en date du 11 mars 2013, était très partiel (il ne porte que sur le dimensionnement de la paroi moulée) et restait basé sur l'hypothèse non confirmée du niveau EH du suivi piézométrique de 2011, soit 3,30 m NGF.

Dès le commencement des terrassements, au moment du démarrage du chantier (OS n° 396 du 5 août 2013), le niveau d'eau est ressorti à 4,00 m NGF voire 4,70 m NGF (confirmé par le rapport de sol G4 et des études complémentaires d'hydrogéologie), modifiant significativement les hypothèses techniques retenues pour les fondations. Plusieurs mois ont été nécessaires pour modéliser et valider la solution définitive, et le chantier des fondations n'a repris qu'en mars 2014¹⁷⁰.

A ces découvertes tardives, se sont également ajoutées des contraintes supplémentaires liées aux bâtis existants et notamment les retards pour les travaux préalables de démolition au démarrage du chantier.

In fine, le montant global du lot n° 3 « Gros œuvre » (du macrolot n° 1) a augmenté de 36 %, passant de 3,8 M€ à 5,2 M€.

Macrolot n°1 : Gros œuvre	Marché initial (HT)	Avenants (HT)	% avenants
Lot 1 :Terrassement	752 465,08	-	-
Lot 2 : Fondations spéciales	2 059 765,53	-	-
Lot 3 : Gros œuvre	3 848 978,71	1 387 327,48	36 %
Lot 4 : Charpente métallique	493 979,85	-	-
Lot 5 : Enduit de façade	41 232,26	-	-
Total	7 196 421,43	1 387 327,48	16,2 %

7.2.2.3 Le doublement de la durée des travaux

Par ailleurs, les délais de réalisation des deux opérations précitées ont plus que doublé :

	Durée contractuelle	OS démarrage	Réception de l'ouvrage
Complexe nautique	7 mois	30/10/2012	14/03/2014
Parking Forum des Carmes	30 semaines	5/08/2013	29/05/2015

Pour l'opération du Forum des Carmes, l'allongement excessif de la durée des travaux a contraint la commune à conclure un avenant de prorogation du marché de maîtrise d'œuvre passé avec le bureau d'étude technique, qui a entraîné un surcoût de 18 245,36 € HT, s'ajoutant au marché complémentaire de 40 234,50 € HT conclu pour tenir compte des difficultés techniques.

¹⁷⁰ OS n° 509 du 30/03/2014 : le délai initial de 30 semaines passe à 67,6 semaines.

En conclusion, la chambre observe que l'absence ou le caractère trop incomplet des études géotechniques initiales, liées à des impératifs de délais d'exécution fixés par le maître d'ouvrage qui se sont avérés irréalistes, ont généré des surcoûts supportés exclusivement par les finances communales, sans aucun préjudice pour la rémunération de la maîtrise d'œuvre dont l'objet est pourtant de conseiller le maître d'ouvrage et d'anticiper les contraintes et difficultés inhérentes à tout chantier de cette nature.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a fait valoir que « *les études géotechniques constituent une difficulté récurrente dans les marchés de travaux et qu'indépendamment de leur complétude, elles réservent toujours une marge d'incertitude qui ne peut être levée qu'en phase de réalisation des travaux* ». Il a ajouté que dans le cas de l'opération du Forum des Carmes, « *c'est le contexte économique qui imposait d'assurer une planification des travaux rapide* ».

La chambre note toutefois que la commune a pris acte de ses observations relatives à la nécessité de commander des études géotechniques de niveau G2 préalablement au lancement des marchés de travaux et qu'elle a précisé que « *ce problème ne se reproduit plus* ».

8 PROJETS DE DEVELOPPEMENT COMMERCIAL EN CENTRE-VILLE

Dans le cadre de sa politique de valorisation et de dynamisation de son territoire, la commune a engagé plusieurs opérations en centre-ville ayant pour vocation d'adapter l'offre commerciale aux besoins de la clientèle locale : Forum des Carmes, instauration d'un périmètre de préemption des commerces, recrutement d'un manager de centre-ville et en périphérie (ZAC du Tubé et des Cognets).

Cette ambition se heurte toutefois à la concurrence des projets d'envergure portés par les communes voisines comme, notamment, le Village des Marques à Miramas¹⁷¹ et qui peuvent faire craindre une saturation de l'activité commerciale sur le territoire.

8.1 L'opération « Forum des Carmes »

Par délibération n° 268/08 du 31 juillet 2008, le conseil municipal de la commune d'Istres a approuvé le lancement du projet « Forum des Carmes », destiné à redonner une attractivité commerciale au centre-ville de la commune et comportant la création d'un parking de 400 places, de 10 000 m² de surface commerciale et de 5 000 m² de logements et de locaux tertiaires.

Cette délibération autorisait le lancement d'une « *consultation publique permettant de désigner un opérateur global qui devra proposer une équipe composée d'un investisseur immobilier, d'un promoteur commercial, d'un maître d'œuvre (notamment afin de réaliser l'ensemble de l'opération, y compris l'acquisition du foncier)* ».

¹⁷¹ Cet équipement commercial, porté par la société britannique Mc Arthur Glen Designer, soutenu par la CCI Marseille Provence mais également le SANOP, comportant une centaine de boutiques (20 000 m² de surfaces), a été ouvert au printemps 2017.

A l'issue de l'appel à projets, dans le cadre duquel la date limite de dépôt des offres a été fixée au 31 janvier 2009¹⁷², la commune a retenu comme promoteur, parmi quatre candidats, la société RMB Europe SAS¹⁷³, assisté notamment, pour la maîtrise d'œuvre, par la société ATRIUM.

Dans le projet de RMB Europe, l'opération, évaluée à 30 M€ et devant créer 180 emplois, était constituée de 12 000 m² de commerces, 3 000 m² de logements et 615 places de parking souterrain (dont une partie préexistante rénovée), ainsi qu'un emplacement de 750 m² destiné à accueillir un équipement public, le « Forum des Arts », avec une proposition d'acquisition du foncier pour 5,3 M€.

Lors de la séance du conseil municipal du 24 juin 2009, le maire a présenté l'économie du projet, en soulignant qu'il devait « rapporter à la commune une somme consolidée de 6 400 000 €¹⁷⁴, mais véritablement 5 300 000 €. Le 1 100 000 € de différence représentant l'évaluation des 750 m² bâtis offerts à la collectivité ». Il précisait alors : « Toute cette somme sera mise à la disposition du SAN pour la réalisation de l'hôtel de ville. (...) L'affectation de ces sommes-là a été actée pour le futur hôtel de ville, auquel nous adjoindrons des sommes que nous récupérerons de la vente des terrains du stade Bernard Bardin. Je vous avais dit à un moment donné que l'hôtel de ville, ou plutôt la cité administrative nouvelle, ne coûterait pas cher aux Istréens, en voilà la preuve¹⁷⁵ ».

Le démarrage des travaux était prévu pour le 1^{er} trimestre 2010 et l'ouverture au public pour le 1^{er} trimestre 2012.

Différentes péripéties ont toutefois perturbé la réalisation de l'opération :

- Contraintes juridiques et techniques préalables, telles que la procédure de désaffectation et de déclassement du domaine public avant cession, la modification partielle du POS... ;
- Arbitrages concernant les bâtis existants ou impactés par la délimitation du périmètre de l'opération ;
- L'exercice de différents recours (privatisation du parking, permis de construire...) ;
- Changement de maître d'ouvrage, la commune s'étant substituée au SAN, à la suite d'une modification substantielle du périmètre d'acquisition ;
- Echecs de pré-commercialisation des surfaces commerciales, obligeant à une réduction des ambitions du projet, repris par un deuxième promoteur (SOGEPROM) ; ce nouveau promoteur s'est substitué à celui initialement retenu, qui s'est avéré ne plus être en capacité de poursuivre l'opération, puis par un troisième promoteur, début 2016 (KAUFMAN & BROAD).

¹⁷² Voir le rapport d'analyse des projets.

¹⁷³ RMB Europe SAS (RCS 422 281 246) et RMB Investissements, SARL créée le 27 juin 2008 (RCS 507 661 700). RMB Investissements a été constituée pour porter le projet du Forum des Carmes.

¹⁷⁴ Avis de France Domaine n°2009-047V919 rectifié du 22 septembre 2009 (6 400 000 € dont 6 178 900 € pour les actifs cédés par la SAN et 221 100 € pour les actifs cédés par la commune). Cet avis n'a fait qu'entériner le prix de cession résultant de l'option d'achat établie entre le SAN et RMB Europe SAS (délibération SAN du 17 juillet 2009).

¹⁷⁵ Dans les faits, l'essentiel des terrains appartenant au SAN, le produit de la vente revient donc au syndicat d'agglomération nouvelle qui l'affecte ensuite à d'autres opérations d'investissement au bénéfice de la commune d'Istres (le nouvel hôtel de ville).

8.1.1 Les versions successives du projet

Plusieurs versions se sont donc succédé depuis le lancement de l'opération en fonction des évolutions du projet :

- **Version initiale (2009 à 2012)**

Elle reposait sur la cession globale, par le SAN, des terrains et bâtis du périmètre, notamment du parking existant, au promoteur qui faisait son affaire de l'ensemble de l'opération, étant précisé que la commune d'Istres avait également accepté de céder la partie dont elle était propriétaire.

Une convention tripartite entre RMB Investissement, la commune d'ISTRES et le SAN Ouest Provence, précisant les conditions des promesses d'achat¹⁷⁶, a été également approuvée par les assemblées délibérantes, fixant la date limite pour les levées d'option et la réalisation de tous les actes authentiques au 30 juin 2012.

Par arrêté du 6 février 2012, le président du SAN a délivré le permis de construire n° 013 047 11 0020 à RMB Investissement en vue de la réalisation du Forum des Carmes. Deux avenants à la convention tripartite sont toutefois intervenus pour prolonger le délai de levée d'option des promesses d'achat de la commune d'Istres et du SAN Ouest Provence jusqu'au 30 novembre 2012 (délibération SAN n° 186/12 du 21 juin 2012 puis jusqu'au 30 juin 2013 (délibération SAN n° 442/12 du 23 novembre 2012)¹⁷⁷.

La promesse d'achat de la commune a été prorogée par les délibérations n° 247/12 du 13 juin 2012 et n° 432/12 du 15 novembre 2012.

Enfin, la commune prenait à sa charge, en lieu et place du promoteur et sous conditions de remboursement par ce dernier, des dépenses liées aux fouilles archéologiques préventives (délibération 340/12 du 5 septembre 2012) et aux travaux d'aménagement du réseau pluvial « La Parabière » (délibération 274/12 du 12 juillet 2012)¹⁷⁸.

- **Version suivante (2013)**

Compte tenu du choix de la commune de maintenir une offre de stationnement public dans le centre-ville et d'assurer la maîtrise d'ouvrage de l'extension du parking souterrain qui devait initialement être portée par le promoteur, il a été décidé d'annuler l'ensemble des avant-contrats sans indemnités de part et d'autre et de mettre fin à la convention tripartite (délibérations SAN 53/13 du 28 mars 2013 et commune d'Istres 130/13 du 11 avril 2013).

La commune d'Istres a alors récupéré la direction de l'opération, impliquant la cession à titre gratuit des terrains et du parking appartenant au SAN¹⁷⁹ et le transfert partiel du permis de construire pour sa partie concernant le parking¹⁸⁰.

¹⁷⁶ La distinction entre promesse d'achat et de vente découle du statut des propriétés (le domaine public ne pouvant pas faire l'objet de promesse de vente avant désaffectation et déclassement). Le montant global au bénéfice du SAN est bien de 6 178 900 M€ (dont 896 000 € en promesse de vente et 5 282 900 € en promesse d'achat).

¹⁷⁷ Compte tenu du contentieux en cours relatif à la procédure de déclassement des parcelles prévues dans les actes

¹⁷⁸ A ce titre, un titre de recette a été émis par la commune pour un montant de 97 055,40 € exigible au 31 décembre 2012. Cette date d'exigibilité a été repoussée (par avenant du 11 mars 2013) au 31 décembre 2013. Cette somme n'a jamais été payée depuis par la société RMB Investissements, en dépit des diligences du comptable, et le titre de recettes n'a pas été annulé par l'ordonnateur.

¹⁷⁹ Délibérations SAN n° 54/13 du 28/03/2013 et commune d'Istres n°131/13 du 11/04/2013. L'avis France Domaine du 15 mars 2013 établit la valeur vénale du parking souterrain à 2 M€ HT et à 4,2 M€ l'ensemble des autres parcelles concernées.

¹⁸⁰ Délibération commune d'Istres n°26/13 du 31/01/2013.

De nouveaux actes ont été signés entre la commune d'Istres et RMB Investissements sur la base d'une division en volume permettant le partage entre domaine public et propriété privée. Parallèlement, le montage financier devait être revu entre 2013 et 2014, avec pour conséquence de repousser la perception des recettes prévues pour la commune.

Le 26 juin 2013, deux promesses synallagmatiques de vente¹⁸¹ ont été signées par la commune et le promoteur RMB Investissements, sur la base du maintien du parking en gestion communale, fixant au plus tard au 31 décembre 2013 (avec possibilité de prorogation de six mois) le délai de réalisation de la vente, sous conditions suspensives.

Les conditions suspensives, reprises dans les rapports de présentation des délibérations 148/13 et 149/13 du 11 avril 2013, étaient les suivantes :

- **« la construction et l'achèvement de la dalle qui viendra supporter les constructions érigées par RMB INVESTISSEMENTS, sous le contrôle d'un comité de suivi de chantier composé par les représentants des deux parties au plus tard le 30 décembre 2013 » ;**
- **« la pré-commercialisation des surfaces commerciales, par la signature de promesse de baux commerciaux ou de baux commerciaux en état futur d'achèvement, pour un montant de loyer annuel hors taxes et hors charges cumulés représentant 60 % du loyer total du centre commercial, calculé avec un loyer moyen de 300 Euros HT /M² ».**

En réalité, dès la signature des actes, il semblait acquis que ces conditions n'avaient aucune chance de pouvoir être remplies dans les délais.

En effet, si l'appel d'offres lancé par la commune le 18 mars 2013 pour la construction du parking du « Forum des Carmes » a été suivi d'un ordre de service (OS n° 396) prescrivant le démarrage des travaux le 5 août 2013, l'arrêt du chantier a été ordonné dès le 26 août 2013 (OS n°415) du fait de l'absence des travaux de démolition préalables à toute intervention des entreprises.

Le marché relatif aux travaux de démolition n'a été attribué que par décision du maire du 29 août 2013, avec un délai d'exécution prévu de trois mois. En réalité, ce marché s'est prolongé au-delà puisque qu'il a fait l'objet d'un avenant n°1 pour travaux complémentaires par décision du 22 janvier 2014. La reprise des travaux pour la réalisation nouveau parking n'a pu être ordonnée que le 6 janvier 2014, avec un délai de livraison sous 30 semaines qui n'a pas été tenu. En effet, comme indiqué précédemment, l'évaluation défailante des contraintes techniques de sols a contribué au dérapage du projet de construction du parking.

- **Changements successifs de promoteurs (2014 et 2016)**

En 2014, par délibération n° 277/04 du 25 septembre 2014, le conseil municipal a approuvé l'annulation des deux avant-contrats conclus avec RMB Investissements (promesses synallagmatiques du 26 juin 2013).

Deux nouvelles promesses unilatérales de vente ont été signées, le 30 septembre 2014, entre la commune et ce même promoteur sur la base du maintien du parking en gestion communale et d'une modification des conditions financières relatives au transfert du « volume équipement public » à la commune, le délai de réalisation de la vente étant fixé au plus tard au 30 avril 2015 sous réserve des conditions suspensives, avec possibilité de prorogation de six mois (i.e. 31 octobre 2015).

¹⁸¹ Promesse synallagmatique de vente ("PSV") : il y a promesse synallagmatique de vente lorsque le propriétaire d'un bien (le "vendeur") s'engage à le vendre à un prix déterminé à une personne (l'"acquéreur") qui s'engage à le lui acquérir, sous réserve de la réalisation de conditions suspensives négociées entre elles. L'accord entre les parties est ici réciproque dès la signature de la promesse.

Les conditions suspensives, reprises dans les rapports de présentation des délibérations n° 78/14 et n° 279/14 du 25 septembre 2014, portaient notamment sur la construction et l'achèvement de la dalle et sur un taux de pré-commercialisation des surfaces commerciales de 55 %.

Entre temps, l'exécution de l'opération de travaux du parking du Forum des Carmes ayant pris beaucoup de retard, la commune a dû adresser le 4 mars 2015 un courrier à RMB Investissements l'informant que « *la réception de l'ouvrage nécessaire pour acter la mise à disposition de la dalle supérieure ne pourra pas intervenir au 31 mars 2015 comme initialement prévu. Les équipes de maîtrise d'œuvre chargées de la bonne exécution de cet ouvrage indiquent une livraison au 15 juin 2015* ». Il lui alors a été proposé de « *reporter la durée de réalisation des conditions suspensives des deux promesses de vente à la date du 30 septembre 2015* ».

Par ailleurs un nouveau partenaire, la société SOGEPROM (groupe SOCIETE GENERALE) a été associé à la société RMB Investissements.

A la date du 30 septembre 2015, il était toutefois avéré que les conditions suspensives ne pouvaient pas être réalisées.

En effet, si celles relatives à la livraison de la dalle pouvaient être considérées comme quasiment acquises, en revanche, la condition liée au taux minimum de commercialisation de 55 % des locaux commerciaux ne l'était pas, l'enseigne alimentaire pressentie n'ayant pas donné suite au projet.

La configuration du projet a donc à nouveau sensiblement évolué.

Les promesses de vente de 2014, devenues caduques, ont été annulées et de nouveaux actes signés pour, comme cela a été présenté au conseil municipal lors de sa séance du 2 mars 2016, intégrer notamment :

- Une modification de la répartition entre les surfaces commerciales (7 000 m²) et les logements (dont le nombre passerait de 67 à 90) nécessitant une nouvelle division en volume, un nouveau permis de construire et une nouvelle demande d'avis de la CDAC ;
- La reprise par la société KAUFMAN & BROAD de l'ensemble du projet ;
- Le tout, selon la commune, dans une enveloppe financière équivalente de 4,5 M€ HT (dont 0,5 M€ au titre de la VEFA et 1,5 M€ pour le lot parking de 100 places) et avec de nouvelles conditions suspensives sur la pré-commercialisation à réaliser dans les 18 mois de validité de la promesse unilatérale de vente.

8.1.2 L'économie globale du projet

La chambre a examiné l'évolution des perspectives de recettes de cessions attendues par la commune au travers les différentes versions du projet élaborées entre juin 2009 et mars 2016 :

Forum de Carmes - Evolution des perspectives de recettes						
Option initiale : cession de la totalité au promoteur		Option : maintien du parking en gestion publique				
Avants-contrats SAN/RMBI (2009) Avis du domaine du 22/09/2009		Cession à titre gratuit du SAN à la ville Avis du domaine du 15/03/2013	Promesse synallagmatique de vente Ville/RMBI (2013) Avis du domaine du 5/04/2013		Promesse unilatérale de vente ville/RMBI (2014) Avis du domaine du 18/09/2014	
Cession SAN	6 178 900	6 200 000	Cession ville	4 705 000	Cession ville	5 025 000
dont foncier hors parking existant	3 078 900	4 200 000	Volume "commerce et logement"	4 800 000	Volume "commerce et logement"	4 550 000
dont parking souterrain existant (265 places)	2 000 000	2 000 000	volume "parking logements" (67 places)	1 005 000	volume "parking logements" (65 places)	975 000
dont dation de paiement au titre de la remise de l'équipement public	1 100 000		Volume "équipement public" Dation en paiement	- 1 100 000	Volume "équipement public" réservation VEFA	- 500 000
Cession ville (avis du domaine du 22/09/2009)	221 100	221 100	inclus dans la cession globale			
			Cession parcelle CL 20 (*)	38 000	Cession parcelle CL 20 (*)	38 000
Recettes nettes (hors équipement public)	5 300 000	6 421 100	4 743 000		5 063 000	

(*) parcelle incluse dans le périmètre de l'opération, acquise par la ville en 2013 pour être cédée à RMBI

L'opération, dans sa version de 2014, peut apparaître en première lecture plus avantageuse car présentant 5,063 M€ de recettes nettes au lieu de 4,743 M€ dans la version de 2013. Toutefois les deux cessions ne sont pas exactement comparables, notamment en ce qui concerne la valorisation du volume « équipement public ».

En effet, entre les deux projets, la modification de l'évaluation du volume « équipement public » est passée, indépendamment de ses modalités de financement, de 1,1 M€ à 0,5 M€ (voir le tableau ci-dessus).

Surtout, les perspectives sont beaucoup moins favorables que dans l'annonce faite par le maire de 2009 (cf. son intervention susmentionnée lors de la séance du conseil municipal du 24 juin 2009). En effet, l'opération devait générer alors un gain net de recettes supérieur (5,3 M€). Par ailleurs, dans la nouvelle version du projet, la commune supporte notamment les dépenses liées à la construction du parking, qui sont loin d'être compensées par les recettes prévues.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a fait valoir qu'une telle comparaison ne pouvait pas être faite, le contexte ayant évolué entre 2009 et 2013. De son point de vue, sans le changement d'orientation décidé en 2013, le forum des Carmes n'aurait pas vu le jour, ce qui aurait été dommageable pour la ville et son centre.

Par ailleurs, les modalités de paiement prévues dans la promesse unilatérale de vente de 2014, impliquaient une « avance de trésorerie » significative au bénéfice du promoteur de la part de la commune, pressée de faire aboutir l'opération. En effet, le versement d'une partie du prix de vente égale à 2,6 M€ sur un montant total de 4,6 M€ (56 %) devait intervenir 15 mois après la signature de l'acte de vente (soit au mieux en 2017). Or à cette date, la commune aura engagé et payé toutes les dépenses réalisées entre 2012 et 2015.

Echelonnement prévisionnel du versement du prix de vente

	2015	2016	2017	
vente "volume commerce et logement"	2 000 000		2 550 000	4 550 000
réservation VEFA "volume équipement public"	- 350 000	- 125 000	- 25 000	- 500 000
vente "volume parking logements"	975 000			975 000
vente parcelle CL 20	38 000			38 000
Produit de cession	2 663 000	- 125 000	2 525 000	5 063 000

Source : promesses de vente

Fin 2015, les dépenses engagées par la commune dépassaient 13 M€ HT, en raison :

- D'une dérive importante du marché de travaux (montant réalisé de 10,8 M€ HT pour un montant prévu initialement de 8,5 M€ HT) auquel s'ajoutent des équipements complémentaires (150 K€ HT) ;
- Du coût élevé lié au transfert partiel du permis de construire¹⁸² (395 K€ HT) auquel il faut ajouter celui du 2^{ème} marché de maîtrise d'œuvre pour l'exécution et le suivi des travaux (145 K€ HT) et autres études (contrôle technique, géomètre, assistance etc ... pour 140 K€ HT) et les études de sols pour pallier les contraintes techniques (50 K€ HT) ;
- Des coûts annexes multiples liés à la prise en charge pour le compte du promoteur de prestations concernant le dévoiement du réseau pluvial par les différents opérateurs de réseaux pour 80 K€ HT, des interventions au titre de l'archéologie préventive pour 333 K€ HT, la démolition préalable de bâtis existants, dont le coût n'a pas été répercuté sur le promoteur comme prévu initialement, à hauteur de 184 K€ HT ;
- Des protocoles transactionnels conclus entre la commune et des riverains à la suite de désordres provoqués par le chantier (39 K€ HT) ;
- L'acquisition de deux parcelles pour 438 000 € dont, pour l'une (section CL n° 21), il a été passé outre l'avis des domaines (400 000 € pour une estimation de la valeur vénale de 285 000 €)¹⁸³.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a fait valoir que « la chambre détaille l'ensemble des dépenses, mais se refuse toujours à analyser l'évolution des prix de cession des emprises publiques » et que « comme il a été expliqué à plusieurs reprises, le montant des cessions hors parking s'élevait à 3,3 M€ sur la version initiale. Dans sa version actuelle, le montant des cessions s'élève à 4 M€ si l'on ôte la somme prévue pour l'achat en VEFA du Forum des arts, soit 0,7 M€ supplémentaires. Cette somme a été négociée pour la participation aux divers frais complémentaires que la chambre vient d'évoquer, c'est-à-dire l'acquisition des diverses parcelles (CL20, CL21), la participation aux fouilles archéologiques notamment ».

Pour autant, en l'état du dossier, un écart important demeure entre les dépenses liées à l'opération (13 M€ HT) et les recettes de cessions attendues (4 M€ HT).

¹⁸² Délibération 26/13 du 31 janvier 2013. Il s'agit de la prise en charge des frais de maîtrise d'œuvre préalables au dépôt du permis de construire déposé par RMBI (PC du 6 février 2012) au prorata de la partie « parking ».

¹⁸³ Délibération 132/13 du 11 avril 2013. Ces deux acquisitions ont été imputées au budget principal.

8.1.3 Les conséquences de l'opération sur l'équilibre du budget annexe des « parkings souterrains »

8.1.3.1 Le non-respect du principe de spécialité des budgets en recettes et en dépenses

La chambre observe que la commune fait une application discutable du principe de spécialité des budgets, qui rend peu lisible les documents budgétaires.

En effet, si l'intégralité du transfert à titre gratuit du terrain d'assiette du projet de Forum des Carmes à la commune par le SAN (6,2 M€ en 2013) a été correctement inscrite à l'actif du budget annexe des « parkings souterrains », la commune n'a inscrit sur ce même budget en 2015 que 975 000 € au titre de la vente du volume « parkings », au surplus sur une imputation erronée¹⁸⁴, le solde ayant été inscrit parmi les recettes du budget principal (2 M€).

De même, l'acquisition des deux parcelles (CL n° 20 et CL n° 21) nécessaires à la réalisation de l'opération a été imputée au budget principal.

En dépenses, en revanche, l'autorisation de programme correspondante est bien prévue au budget annexe des « parkings souterrains » et a été réajustée en décembre 2015 pour correspondre à la réalité de la dépense, à savoir 13 M€ au lieu du montant de 8,6 M€ initialement prévu en 2012.

8.1.3.2 Le non-respect du principe d'équilibre des SPIC

L'analyse de la situation financière du budget annexe des « parkings souterrains » fait ressortir la faiblesse, sinon l'absence, de la « rentabilité » de l'exploitation récurrente de ce service public industriel et commercial (SPIC), dont l'opération « Forum des Carmes » contribue à détériorer le résultat d'exploitation en raison des charges nouvelles d'intérêt induites par l'emprunt contracté à cet effet en 2013 (2,3 M€).

Une subvention de fonctionnement annuelle du budget principal de la commune, qui s'impute parmi les recettes d'exploitation du budget annexe, vient compenser une partie des charges salariales correspondant au remboursement des personnels mis à disposition. En 2015, le montant de cette subvention de fonctionnement s'est élevé à 216 413 € alors même que la neutralisation des mises à disposition de personnel n'exigeait que 69 600 €. Le différentiel correspond donc à une participation pure à l'équilibre du budget principal, également irrégulière s'agissant d'un SPIC¹⁸⁵.

¹⁸⁴ Compte 1335 « Participations pour non réalisation d'aires de stationnement », au lieu du compte 775 « Cessions d'immobilisation ».

¹⁸⁵ Aux termes de l'article L. 2224-1 du CGCT, « les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés par les communes doivent être équilibrés en recettes et en dépenses ».

Budget annexe Parkings souterrains

<i>en €</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Produits courants non financiers	232 481,33	284 366,35	283 301,37	190 766,68	221 029,45	121 610,13	281 969,09
Prestations de services	152 221,33	174 916,50	171 498,33	95 996,13	124 467,31	58 127,67	65 554,95
Subventions d'exploitation	80 260,00	109 449,85	111 803,04	94 770,04	96 560,36	63 482,37	216 413,54
Charges courantes non financières	183 203,36	205 323,82	205 267,35	191 800,67	224 192,80	118 217,22	169 525,18
011 Charges à caractère général	82 156,26	74 999,01	71 138,95	81 079,44	111 743,76	51 396,94	97 546,84
012 Charges de personnel	78 692,31	108 355,35	110 685,01	93 822,34	95 594,76	59 116,83	66 413,54
Dotations aux amortissements	22 354,79	21 969,46	23 443,39	16 898,89	16 854,28	7 703,45	5 263,03
Résultat d'exploitation	49 277,97	79 042,53	78 034,02	- 1 033,99	- 3 163,35	3 392,91	112 443,91
Résultat financier	-	-	-	-	-	- 77 878,54	-58 402,44
Produits exceptionnels	7 805,88	10 708,80	7 132,98	9 088,96	8 434,94	3 305,12	3 054,36
Charges exceptionnelles	40 020,40	80 228,52	90 269,20	50 813,63	2 697,66	9 378,41	6 073,66
dont subventions exceptionnelles (*)	40 000,00	80 000,00	90 000,00	50 000,00	-	-	-
Résultat exceptionnel	- 32 214,52	- 69 519,72	- 83 136,22	- 41 724,67	5 737,28	- 6 073,29	-3 019,30
Résultat de l'exercice	17 063,45	9 522,81	- 5 102,20	- 42 758,66	2 573,93	- 80 558,92	51 022,17

(*) reversement excédent à la collectivité de rattachement

Source : Comptes de gestion

Au 30 septembre 2015 avec l'obtention des autorisations administratives d'exploitation, le parking des Carmes est entré en service mais pour une moitié seulement de sa capacité. Un risque d'exploitation « dégradée » persiste en raison des conditions posées par le promoteur pendant la réalisation du volet du chantier concernant les espaces commerciaux et les logements.

Le conseil municipal a adopté plusieurs délibérations successives de tarification des parkings de la commune dont la dernière le 30 septembre 2015 (pour les tarifs appliqués à compter du 1^{er} janvier 2016). La chambre rappelle à cet égard qu'il appartient à la commune d'établir un compte d'exploitation prévisionnel de cette activité et de procéder à toutes les simulations nécessaires afin de s'assurer que, conformément à la réglementation, la tarification retenue permettra d'assurer l'équilibre en fonctionnement de ce service industriel et commercial. Le cas échéant, il conviendra de modifier les tarifs pour respecter cette règle.

Concernant le financement de l'investissement, l'exploitation des parkings ne permet pas de dégager un autofinancement suffisant. En 2014, la CAF nette est même devenue négative (- 171 549 €) et l'est restée en 2015 (- 62 705 €).

Fin 2014, le besoin de financement du service s'est établi à 7,5 M€, la seule recette d'investissement dégagée ou obtenue ayant consisté en une subvention de 60 000 € versée par la région.

Si un versement de 2,2 M€ a été effectué en septembre 2015 au titre de la subvention de 3 M€ accordée par le département, la détérioration de la situation financière du budget annexe a conduit l'ordonnateur à inscrire en DM2 un emprunt supplémentaire de 2 M€ et à prévoir une participation exceptionnelle du budget principal de 4,5 M€, alors que ce dernier connaissait également une dégradation de sa situation.

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Résultat de l'exercice	17 063,45	9 522,81	- 5 102,20	- 42 758,66	2 573,93	- 80 558,92	51 022,17
CAF brute	34 121,48	26 195,51	13 044,43	- 31 156,53	14 131,45	- 74 809,09	54 331,48
- Annuité en capital de la dette	-	-	-	-	-	96 740,20	117 036,93
CAF nette	34 121,48	26 195,51	13 044,43	- 31 156,53	14 131,45	- 171 549,29	- 62 705,45
Subventions d'investissements reçues	-	-	-	-	-	60 000,00	6 844 002,48
Recettes d'investissement hors emprunt	34 121,48	26 195,51	13 044,43	- 31 156,53	14 131,45	- 111 549,29	6 781 297,03
Financement propre disponible	68 242,96	52 391,02	26 088,86	- 62 313,06	28 262,90	- 283 098,58	6 718 591,58
-Dépenses d'investissement	150,00	7 048,00	4 059,00	47 249,00	958 235,74	7 251 222,30	4 175 747,33
Besoin de financement propre	68 092,96	45 343,02	22 029,86	- 109 562,06	- 929 972,84	- 7 534 320,88	2 542 844,25
Nouveaux emprunts de l'année	-	-	-	-	2 300 000,00	-	2 000 000,00

Source : Comptes de gestion

En conclusion, le projet de développement commercial du centre-ville a été et demeure une source de risques importants pour la commune, du fait de de l'allongement des délais de réalisation du projet et de la dégradation du contexte économique résultant de l'exacerbation de la concurrence entre zones commerciales (Village de marques de Miramas, ZAC du Tubé), qui pourrait conduire à la saturation de la zone.

Dans sa dernière version, le projet s'est d'ailleurs éloigné de l'objectif initial de redynamisation commerciale du centre-ville, puisque la part des logements y est devenue largement majoritaire.

Cette situation ne doit pas conduire la commune à accepter des conditions de financement trop défavorables pour ses finances (portage financier à la place du promoteur), s'ajoutant à un programme d'investissement ambitieux, qu'au regard des contraintes financières qui pèsent sur son budget principal et ses budgets annexes, la collectivité peine déjà à financer.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a indiqué assumer les conséquences financières d'une situation qu'il juge transitoire (préfinancement des cessions notamment), ainsi que la couverture partielle des frais d'exploitation par un maintien des tarifs du parking. Il a fait valoir que les retards observés étaient imputables au contexte local et aux difficultés inhérentes à ce type d'opération, estimant à cet égard qu'un délai global de 10 ans correspondrait à la fourchette basse pour un projet de centre commercial en centre-ville. Il a précisé que le permis de construire du projet avait été délivré le 23 août 2016 et que les travaux débuteraient une fois échus les délais de recours.

La chambre en prend acte. Même si l'ordonnateur a également fait valoir que l'intégration du parking dans le patrimoine communal devait être regardée comme un point positif dans le bilan « coûts/avantages » de l'opération, elle maintient ses observations quant aux conséquences de l'opération sur l'équilibre financier du budget annexe des « parkings souterrains ».

8.2 Les transactions relatives aux fonds de commerce

Au cours de la période examinée et plus particulièrement depuis 2009, la commune a procédé à différentes acquisitions amiables de droits au bail¹⁸⁶, de fonds de commerce, de pas de porte et de licences d'exploitation de débit de boissons et spiritueux de 4^{ème} catégorie, auprès de commerçants en fin d'activité.

La collectivité a également mis en œuvre, dans le périmètre de sauvegarde délimité par la délibération du conseil municipal n° 128/13 du 11 avril 2013 en application de l'article L. 214-1 du code de l'urbanisme, la procédure de préemption des fonds de commerce, des fonds artisanaux et des baux commerciaux, instaurée au bénéfice des communes en application des dispositions de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 modifiée en faveur des petites et moyennes entreprises.

Ce périmètre de préemption apparaît très ambitieux avec un nombre potentiel de locaux commerciaux significatifs : 288 parcelles cadastrées réparties sur quatorze voies du centre-ville.

Le bilan de cette action est mitigé au regard de son coût et d'un « retour sur investissement » peu convaincant à ce stade.

En effet, à la date d'achèvement du contrôle de la chambre, la commune avait déjà engagé 737 428 € pour ces différentes acquisitions dont certaines, représentant près de 108 000 €, ne pourront pas toujours être rétrocédées compte tenu soit de leur nature (éléments corporels, pas de porte), soit de leur destination (mise à disposition de structures publiques, achat des murs...).

Concrètement, fin 2015, sur 17 acquisitions (et trois licences IV), seuls quatre locaux (et deux licences IV) avaient pu faire l'objet de rétrocessions pour un montant total de 260 890 €. D'autres font l'objet de mises à disposition permettant la compensation de tout ou partie des loyers supportés par la commune. Enfin, pour cinq d'entre eux, il n'y avait à cette date aucun projet de reprise.

Quand des cessions sont intervenues, les modalités négociées avec les repreneurs ont fixé un échelonnement des versements de sorte que les différés de paiement (145 395 €) s'avèrent supérieurs aux versements comptants à la signature des actes (115 495 €).

¹⁸⁶ Le fonds de commerce est un bien meuble qui se compose à la fois d'éléments corporels (le mobilier, le matériel et l'outillage, les marchandises) et incorporels (la clientèle, le droit au bail, le nom commercial, l'enseigne ou le nom commercial, les brevets et marques de fabrique...).

Le droit au bail est lié au statut particulier des baux commerciaux qui permet le droit au renouvellement du bail. C'est un élément du fonds de commerce, qui peut être transmis isolément, sans le fonds. Il s'agit d'une clause du contrat de cession de bail passé avec le locataire sortant.

Le pas de porte correspond à un droit d'entrée dans un local vacant, définitivement acquise au propriétaire. Il s'agit d'une clause du contrat de bail.

Les clauses de versement différé peuvent prendre diverses formes. Elles emportent un risque certain pour la commune compte tenu des difficultés inhérentes au démarrage d'une activité commerciale, même si la collectivité s'est garantie en procédant au nantissement¹⁸⁷ de ces créances (avec inscription de privilège de vendeur¹⁸⁸). Il convient en effet de rappeler que, lorsqu'elles portent sur des montants élevés, ces garanties restent théoriques en cas d'actifs insuffisants lors d'une liquidation judiciaire.

En conclusion, si l'on comprend bien l'intérêt pour la commune de redonner une attractivité au centre-ville au travers de cette action en complément d'autres leviers (FISAC, manager de centre-ville, aménagement urbain...), le bilan de cette action reste mitigé et encore éloigné à ce stade de son objectif.

Outre les limites et difficultés auxquelles se heurte la commune dans la réorientation de l'activité commerciale dans un périmètre aussi étendu, une telle action exige un portage financier significatif, systématique et risqué pour la collectivité, dont les moyens sont par ailleurs déjà très sollicités, *a fortiori* en l'absence de cofinancement¹⁸⁹.

Sur la base des premières transactions, la chambre recommande à la commune de porter une attention particulière à la viabilité et à la soutenabilité des opérations qu'elle entreprend et de réactualiser son projet au regard des résultats obtenus.

Au demeurant, la perte d'attractivité commerciale du centre-ville apparaît très liée à l'évolution de l'offre de logements sur le territoire de la commune.

A ce propos, le bilan 2013 du Plan Local de l'Habitat (PLH) soulignait que « *les difficultés à louer un bien en centre-ville (Istres), déjà constatées les années précédentes, sont toujours d'actualité, notamment en raison de l'ancienneté du parc* », ce qu'a confirmé le bilan 2014 : « *D'une manière générale, les logements du parc locatif privé situés en centre-ville d'Istres sont difficiles à louer. Les professionnels de la gestion locative et les candidats locataires évoquent les difficultés de stationnement, la fermeture de commerces et parfois même le phénomène d'obsolescence de certains logements anciens concurrencés par des programmes neufs récemment livrés en périphérie* ».

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a fait valoir que les programmes de logements neufs, achevés ou en cours de réalisation, devraient permettre la livraison de 900 logements supplémentaires en centre-ville, permettant de densifier le secteur et d'accroître le potentiel de clientèle captive pour les commerces. S'y ajoutent un équipement public culturel (le Forum des Carmes) et des investissements dans les transports publics et la voirie.

La chambre en prend acte mais relève l'absence de mesures annoncées pour répondre à la problématique de vétusté de l'habitat ancien en centre-ville que les conclusions précitées du PLH ont mis en évidence.

¹⁸⁷ Le nantissement est une sûreté réelle mobilière portant sur un bien incorporel (des parts sociales, un fonds de commerce par exemple). Il s'agit d'une garantie pour le créancier qui obtient un droit sur un bien de son débiteur. Le créancier nanti a un droit de préférence et un droit de suite.

Un acte écrit et enregistré est exigé à peine de nullité et doit intervenir dans les quinze jours suivant le nantissement, sous peine d'inopposabilité, afin que les autres créanciers du commerçant en soient avertis (inscription par le greffier sur un registre spécial).

¹⁸⁸ Le privilège du vendeur permet à ce dernier qui n'a pas reçu, lors de la vente, la totalité du prix, de se payer en cas de revente du bien avec les sommes qui lui restent dues par priorité par rapport aux autres créanciers, même hypothécaires.

Il faut que ce privilège soit inscrit au fichier immobilier dans les deux mois de la vente initiale.

¹⁸⁹ Une demande de subvention votée par le conseil municipal au titre de l'acquisition par préemption de locaux avec baux commerciaux en centre-ville pour un montant de 280 000 € (soit 80% du montant subventionnable de 350 000 € HT) n'a pas eu de suite à ce jour (délibération n° 346/14 du 19/12/2014).

ANNEXE I : CREDITS D'INVESTISSEMENTS DELEGUES

Opération	Réf délib SANOP	Montant opération (en € HT)	Montant subvention (en € HT)
Réhabilitation de la Maison des Arts Martiaux	Délibération N° 293/15 du 8/07/2015 modifiée par avenant n°1 Délibération N° 421/15 du 22/10/2015	1 800 000	640 000
Réhabilitation selfs groupes scolaires Jean Moulin - Clé des champs et Multi Accueil Collectif la Ribambelle	Délibération N° 294/15 du 8/07/2015 modifiée par avenant n°1 Délibération N° 422/15 du 22/10/2015	2 500 000	1 004 000
Construction d'un gymnase quartier de Trigance	Délibération N° 295/15 du 8/07/2015 modifiée par avenant n° 1 Délibération N° 417/15 du 22/10/2015	5 100 000	1 180 000
Réhabilitation de la Maison de Quartier de Trigance	Délibération N° 296/15 du 8/07/2015 modifiée par avenant n° 1 Délibération N° 418/15 du 22/10/2015	280 000	124 000
Construction d'une Maison de Quartier au Ranquet	Délibération N° 297/15 du 8/07/2015 modifiée par avenant n° 1 Délibération N° 419/15 du 22/10/2015	300 000	120 000
Programme de Réhabilitation de Bâtiments	Délibération N° 298/15 du 8/07/2015 modifiée par avenant n° 1 Délibération N° 420/15 du 22/10/2015	550 000	440 000
Construction d'un mini-port à l'Olivier	Délibération N° 299/15 du 8/07/2015 modifiée par avenant n° 1 Délibération N° 424/15 du 22/10/2015	485 000	238 000
Extension du cimetière des Maurettes	Délibération N° 300/15 du 8/07/2015 modifiée par avenant n° 1 Délibération N° 423/15 du 22/10/2015	1 300 000	540 000
	TOTAL	12 315 000	4 286 000

ANNEXE II : ANAFI - FIABILITE DES COMPTES

ANAFI - Analyse financière M14 (en Euros)

Commune (BP) - ISTRES - !!! 2 SIRET dans cette requête !!!

Tableaux complémentaires de diagnostics

Diagnostic 1 : Définitif / Provisoire

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Données d'exécution définitives ou provisoires	Définitif	Définitif	Définitif	Définitif	Définitif	Définitif

Diagnostic 2 : Contrôle de l'exactitude des comptes

Amortissements	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dotations aux amortissements des immobilisations (charge)	369 958	566 580	871 218	1 049 957	1 456 942	1 880 343
Amortissement des immobilisations (compte de bilan)	369 958	566 580	871 218	1 049 957	1 456 942	1 880 343
Anomalie en cas d'écart	0	0	0	0	0	0
Amortissement des immobilisations (compte de bilan)	0	0	0	0	0	0
Reprise sur amortissement des immobilisations (produit)	0	0	0	0	0	0
Anomalie en cas d'écart	0	0	0	0	0	0

Charges à répartir	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dotations aux amortissements des charges à répartir	0	0	0	0	0	0
Charges à répartir	0	0	0	0	0	0
Anomalie en cas d'écart	0	0	0	0	0	0
Charges à répartir	0	0	0	0	0	0
Transferts de charges	0	0	0	0	0	0
Anomalie en cas d'écart	0	0	0	0	0	0

Provisions	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dotations aux provisions (charge)	0	0	0	0	0	0
Provisions (compte de bilan)	0	0	0	0	0	0
Anomalie en cas d'écart	0	0	0	0	0	0
Dotations aux provisions pour risques et charges (charge)	0	0	0	0	0	0
Provisions pour risques et charges (compte de bilan)	0	0	0	0	0	0
Anomalie en cas d'écart	0	0	0	0	0	0
Provisions (compte de bilan)	0	0	0	0	0	0
Reprises sur provisions (produit)	0	0	0	0	0	0
Anomalie en cas d'écart	0	0	0	0	0	0
Provisions pour risques et charges (compte de bilan)	0	4 450	2 050	0	20 803	0
Reprise sur provisions (produit)	0	4 450	2 050	0	20 803	0
Anomalie en cas d'écart	0	0	0	0	0	0

Reprises de subventions	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Subventions transférées (compte de bilan)	7 621	7 621	6 277	6 277	4 443	4 358
Quote-part des subventions transférées (produit)	7 621	7 621	6 277	6 277	4 443	4 358
Anomalie en cas d'écart	0	0	0	0	0	0

Intérêts courus non échus (ICNE)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ICNE contrepassés	959	47 002	22 366	-42 218	172 802	88 732
ICNE	0	47 961	22 366	-70 327	200 911	88 732
Anomalie en cas d'écart	959	-959	0	28 110	-28 110	0

Variations de stocks	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Matières premières et fournitures (compte de bilan)	0	0	0	0	0	0
Variations (produit ou charge)	0	0	0	0	0	0
Anomalie en cas d'écart	0	0	0	0	0	0
Autres approvisionnements (compte de bilan)	0	0	0	0	0	0
Variations (produit ou charge)	0	0	0	0	0	0
Anomalie en cas d'écart	0	0	0	0	0	0
En-cours de production de biens (compte de bilan)	0	0	0	0	0	0
Variations (produit ou charge)	0	0	0	0	0	0
Anomalie en cas d'écart	0	0	0	0	0	0
En-cours de production de services (compte de bilan)	0	0	0	0	0	0
Variations (produit ou charge)	0	0	0	0	0	0
Anomalie en cas d'écart	0	0	0	0	0	0
Stocks de produits (compte de bilan)	0	0	0	0	0	0
Variations (produit ou charge)	0	0	0	0	0	0
Anomalie en cas d'écart	0	0	0	0	0	0
Stocks de marchandises (compte de bilan)	0	0	0	0	0	0
Variations (produit ou charge)	0	0	0	0	0	0
Anomalie en cas d'écart	0	0	0	0	0	0

Cessions d'immobilisations	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Valeur comptable des immobilisations cédées + diff. positive	43 195	32 719	32 550	989 630	518 703	193 510
Produit des cessions d'immobilisations + diff. négative	43 195	32 719	32 550	989 630	518 703	193 510
Anomalie en cas d'écart	0	0	0	0	0	0
Différence sur réalisation positive	26 881	440	1 400	832 681	106 646	142 110
Différence sur réalisation	26 881	440	1 400	832 681	106 646	142 110
Anomalie en cas d'écart	0	0	0	0	0	0
Différence sur réalisation négative	8 165	14 972	24 920	8 907	0	0
Différence sur réalisation	8 165	14 972	24 920	8 907	0	0
Anomalie en cas d'écart	0	0	0	0	0	0

Virements internes - Opérations budgétaires	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Débit du compte 580	535 272	2 224 510	2 416 196	5 576 613	3 389 093	4 762 110
Crédit du compte 580	535 272	2 224 510	2 416 196	5 576 613	3 389 093	4 762 110
Anomalie en cas d'écart	0	0	0	0	0	0

Refinancement de la dette	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Débit du compte 166	0	0	0	0	0	0
Crédit du compte 166	0	0	0	0	0	0
Anomalie en cas d'écart	0	0	0	0	0	0

Emprunts assortis de lignes de trésorerie	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Débit du compte 16449	0	0	0	0	0	0
Crédit du compte 16449	0	0	0	0	0	0
Anomalie en cas d'écart	0	0	0	0	0	0

Diagnostic 3 : Contrôle de fiabilité des comptes

Immobilisations en cours	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Immobilisations corporelles en cours - Solde (A)	1 888 223	3 099 318	3 152 746	4 611 503	11 822 477	14 168 715
Immobilisations corporelles en cours - Flux (B)	1 874 756	2 475 219	53 429	1 539 731	7 210 974	2 556 550
Immobilisations corporelles - Solde (C)	16 809 831	21 386 921	23 709 423	30 569 635	39 311 020	49 374 760
Solde des immo en cours/Dépenses d'équipement de l'année (y c. tvx en régie)	0,47	0,64	0,96	0,79	0,73	1,42
Flux des immo en cours/Solde des immo en cours [(A)/(B)]	1,01	1,25	59,01	3	1,64	5,54
Solde des immo en cours/Solde des immo corporelles [(A)/(C)]	11,2%	14,5%	13,3%	15,1%	30,1%	28,7%

Opérations à classer ou à régulariser	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Recettes à classer ou à régulariser	1 206 062	170 691	46 855	56 379	131 510	187 957
Produits de gestion	70 796 980	75 315 710	78 518 419	82 057 910	83 075 262	95 715 280
Recettes à classer ou régulariser en % des produits de gestion	1,7%	0,2%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%
Dépenses à classer ou à régulariser	227	124 516	3 350	3 415	2 567	9 832
Charges de gestion	70 453 316	71 490 399	71 936 665	76 305 403	81 900 168	83 323 917
Dépenses à classer ou à régulariser en % des charges de gestion	-4,2%	-3,9%	-1,3%	-2,5%	-3,3%	2,5%

Rattachements	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Fournisseurs - Factures non parvenues	2 924 769	2 871 266	919 875	1 957 609	1 768 865	1 095 911
+ Personnel - Autres charges à payer	0	0	0	0	0	0
+ Organismes sociaux - Autres charges à payer	0	0	0	0	5 364	0
+ Etat - Charges à payer	0	0	17 456	12 658	935 054	2 108 777
+ Divers - Charges à payer	9 360	0	46 114	0	34 944	5 390
+ Produits constatés d'avance	0	0	0	0	0	0
= Total des charges rattachées	2 934 129	2 871 266	983 445	1 970 267	2 744 227	3 210 078
Charges de gestion	70 453 316	71 490 399	71 936 665	76 305 403	81 900 168	83 323 917
Charges rattachées en % des charges de gestion	4,2%	4,0%	1,4%	2,6%	3,4%	3,9%
Produits non encore facturés	0	0	0	0	0	0
+ Personnel - Produits à recevoir	0	0	0	0	0	0
+ Organismes sociaux - Produits à recevoir	0	0	0	0	0	0
+ Etat - Produits à recevoir	0	0	0	0	0	5 474 505
+ Divers - Produits à recevoir	0	0	0	0	0	0
+ Charges constatées d'avance	0	0	0	0	0	0
= Total des produits rattachés	0	0	0	0	0	5 474 505
Produits de gestion	70 796 980	75 315 710	78 518 419	82 057 910	83 075 262	95 715 280
Produits rattachés en % des produits de gestion	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,7%
Différence (produits - charges rattachées)	-2 934 129	-2 871 266	-983 445	-1 970 267	-2 744 227	2 264 427
Différence produits et charges rattachés/(produits + charges de gestion/2)	-4,2%	-3,9%	-1,3%	-2,5%	-3,3%	2,5%
Résultat de l'exercice	-1 269 142	1 452 301	4 003 174	2 425 145	-2 289 177	8 035 387
Différence en % du résultat	231,2%	-197,7%	-24,6%	-81,2%	119,9%	28,2%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

ANNEXE III : ETAT DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME

Budget	Année	Objet	AP délibérées 2008	AP délibérées 2009	AP délibérées 2010	AP délibérées 2011	AP délibérées 2012	AP délibérées 2013	AP délibérées 2014	AP délibérées 2015	AP délibérées (en cumul)	Discordances ou anomalies constatées
Ville	2008	Construction crèche La Tonelle	2 300 000	50 000	-	-	-	-	-	-	2 350 000	
Ville	2008	Jet d'eau	193 800	18 520	7 680	-	-	-	-	-	220 000	
Ville	2008	Construction Foyer Entressen	672 000	130 000	-	-	-	-	-	-	802 000	absence de clôture ou d'annulation - Pour certaines opérations, aucun CP ouverts
Ville	2008	Salle Musculation Entressen	470 000	330 000	-	-	-	-	-	-	800 000	
Ville	2008	Services Techniques Entressen	504 000	146 000	-	-	-	-	-	-	650 000	
Ville	2008	Club House Tennis Entressen	91 000	-	-	-	-	-	-	-	91 000	
Ville	2008	Buvette Stade Entressen	64 000	-	-	-	-	-	-	-	64 000	
Ville	2008	Buvette Jeu de Boules Entressen	65 000	-	-	-	-	-	-	-	65 000	
Ville	2008	Plateau Sportif Maison Trigrance	72 000	48 000	-	32 800	-	-	-	-	87 200	
Ville	2008	Plan plages	330 000	-	320 000	-	-	-	-	-	650 000	
Ville	2008	Salle Polyvalente Rassuen	1 120 000	-	-	-	-	-	-	-	1 120 000	
Ville	2008	Maison du Droit	700 000	-	-	-	-	-	-	-	700 000	
Ville	2010	Réhabilitation église ND de Beauvoir (1ère tranche)	-	-	186 500	913 500	150 000	-	595 000	-	655 000	2 fois ajout de 150 000 € (en 2012 et en 2013)
Ville	2010	Vidéosurveillance (1ère tranche)	-	-	765 000	831 530	253 470	-	-	-	1 850 000	absence de clôture ou d'annulation - Pour certaines opérations, aucun CP ouverts
Ville	2010	Belvédère Chemin des Barres	-	-	89 700	-	-	-	-	-	89 700	
Ville	2010	Belvédère Corniche de Sufren	-	-	89 700	30 810	-	-	-	-	120 510	
Ville	2010	Espace 233 - Maison pour tous	-	-	275 000	24 000	651 000	-	-	-	950 000	
Ville	2011	MAC Terroulette	-	-	-	430 000	102 000	-	-	-	532 000	
Ville	2011	Centre social Terroulette	-	-	-	115 000	-	-	-	-	115 000	
Ville	2011	Bornes pour fermeture Centre ancien	-	-	-	260 000	-	-	-	-	260 000	
Ville	2011	Mas de la Tour Entressen	-	-	-	400 000	-	-	-	-	400 000	
Ville	2011	Espace Martin Luther King	-	-	-	118 500	58 500	-	-	-	60 000	
Ville	2011	Magic Mirror	-	-	-	450 000	20 000	-	-	-	430 000	
Ville	2011	Plateau sportif des gargouilles	-	-	-	95 680	-	-	-	-	95 680	
Ville	2011	Défilibrateurs	-	-	-	47 840	-	-	-	-	47 840	
Ville	2011	Rocher mobile escalade	-	-	-	33 380	-	-	-	-	33 380	
Ville	2011	Rampe accès PMR piscine J	-	-	-	8 700	-	-	-	-	8 700	
Ville	2011	Aire de jeux quartier des	-	-	-	57 800	36 200	-	-	-	94 000	
Ville	2011	Complexe nautique Entressen	-	-	-	2 512 000	678 000	-	572 000	-	3 762 000	
Ville	2011	Salle polyvalente Entressen	-	-	-	1 579 000	611 000	500 000	674 000	104 000	2 468 000	
Ville	2011	Climatisation Petite Enfance	-	-	-	25 800	9 200	-	-	-	35 000	absence de clôture ou d'annulation - Pour certaines opérations, aucun CP ouverts
Ville	2011	Rocade Olivier	-	-	-	2 560 000	610 000	2 050 000	169 000	-	3 831 000	
Ville	2011	Mairie Annexe d'Entressen	-	-	-	287 040	62 000	-	-	-	349 040	
Ville	2011	Local FCIR	-	-	-	270 000	78 000	-	-	-	192 000	
Ville	2011	Acquisition moulin Grignan	-	-	-	400 000	-	-	-	-	400 000	
Ville	2011	Acquisition local Echoppes	-	-	-	80 000	-	-	-	-	80 000	
Ville	2012	Couloumé	-	-	-	-	50 000	-	-	-	50 000	
Ville	2012	Extension Office du tourisme	-	-	-	-	50 000	92 000	-	-	142 000	
Ville	2012	Parking gare Entressen	-	-	-	-	96 000	-	-	-	96 000	
Ville	2012	Plan informatique écoles	-	-	-	-	250 000	-	-	-	250 000	
Ville	2012	Sculptures	-	-	-	-	127 000	-	-	-	127 000	
Ville	2012	Synthétique stade Rassuen	-	-	-	-	558 000	-	-	-	558 000	
Ville	2012	Tir à l'arc Entressen	-	-	-	-	136 000	-	17 588	-	153 588	
Ville	2012	Tir à l'arc plaine René DAVINI	-	-	-	-	170 000	-	-	-	170 000	
Ville	2012	Vidéosurveillance (2ème tranche)	-	-	-	-	500 000	314 700	-	-	185 300	Discordance montant
Ville	2013	Parc Marcel Guelfucci (ex Parc des Salles)	-	-	-	-	-	4 000 000	200 000	1 088 000	3 112 000	Reprise d'AP ne correspondant pas aux marchés de travaux (4 M€ HT)
Ville	2013	Synthétique stade Audibert	-	-	-	-	-	550 000	50 000	103 900	396 100	

Suite de l'annexe III

Budget	Année	Objet	AP délibérées 2008	AP délibérées 2009	AP délibérées 2010	AP délibérées 2011	AP délibérées 2012	AP délibérées 2013	AP délibérées 2014	AP délibérées 2015	AP délibérées (en cumul)	Discordances ou anomalies constatées
Ville	2014	Extension Club de bridge	-	-	-	-	-	-	64 000	-	64 000	manque délib ouverture AP (280 K€)
Ville	2014	Maison régionale de santé	-	-	-	-	-	-	50 000	-	50 000	manque délib ouverture AP (100 K€)
Ville	2014	Extension plan numérique écoles	-	-	-	-	-	-	-	35 000	165 000	manque délib ouverture AP (200 K€)
Ville	2014	Réhabilitation cantine Clos de la Roche	-	-	-	-	-	-	10 000	-	360 000	manque délib ouverture AP (350 K€)
Ville	2014	Salle de sport Roland Cauche	-	-	-	-	-	-	-	-	540 000	manque délib ouverture AP (540 K€)
Ville	2014	Rehabilitation eglise ND de Beauvoir (2ème tranche mise en lumière)	-	-	-	-	-	-	530 000	- 782 600	1 402 400	manque délib ouverture AP
Ville	2014	Maison des arts martiaux	-	-	-	-	-	-	2 100 000	345 000	2 445 000	
Ville	2014	Fermeture du centre ancien	-	-	-	-	-	-	350 000	- 43 000	307 000	
Ville	2014	Halle galerie de l'Olivier	-	-	-	-	-	-	300 000	120 800	420 800	
Ville	2014	Aire de jeux Sainte Catherine	-	-	-	-	-	-	150 000	- 43 000	107 000	
Ville	2014	Création plateau sportif du	-	-	-	-	-	-	120 000	- 20 000	100 000	
Ville	2014	Extension maison de quartier de Trigance	-	-	-	-	-	-	336 000	- 61 000	275 000	
Ville	2014	Maison de quartier du Ranquet	-	-	-	-	-	-	280 000	40 000	320 000	
Ville	2014	Extension cimetière des Maurettes	-	-	-	-	-	-	1 560 000	-	1 560 000	A imputer au BA Pompes funèbres 2
Ville	2014	MAC Arnavaux	-	-	-	-	-	-	3 480 000	- 3 480 000	-	Annulation ?
Ville	2014	Création centre aéré quartier de Lavalduc	-	-	-	-	-	-	1 200 000	-	1 200 000	
Ville	2014	Création centre aéré Mas de la Tour Entressen	-	-	-	-	-	-	420 000	- 35 000	385 000	
Ville	2014	Rénovation self cantines groupes scolaires	-	-	-	-	-	-	3 000 000	- 400 000	2 600 000	
Ville	2014	Création complexe sportif quartier Trigance	-	-	-	-	-	-	8 640 000	- 1 140 000	7 500 000	
Ville	2014	Extension port et capitainerie Heures Claires	-	-	-	-	-	-	11 400 000	- 9 700 000	1 700 000	A imputer tout ou partie au BA ports
Ville	2014	Travaux de voirie	-	-	-	-	-	-	12 000 000	- 12 000 000	-	
Ville	2014	Construction groupe scolaire quartier du Buscaron	-	-	-	-	-	-	288 000	- 288 000	-	Annulation ?
Ville	2014	Aménagement miniport Etang de l'Olivier	-	-	-	-	-	-	540 000	- 70 000	470 000	
Ville	2014	Aménagement parcours urbain de santé	-	-	-	-	-	-	214 900	12 100	227 000	
Ville	2014	Vidéoprotection (3ème tranche)	-	-	-	-	-	-	1 440 000	- 40 000	1 400 000	
Ville	2015	Extension gymnase Roland	-	-	-	-	-	-	-	225 000	225 000	
Ville	2015	Pôle mère enfants	-	-	-	-	-	-	-	4 000 000	4 000 000	
Ville	2015	Mise en conformité Ribambelle Golf	-	-	-	-	-	-	-	500 000	500 000	
Ville	2015		-	-	-	-	-	-	-	1 000 000	1 000 000	
Parkings souterrai ns	2011	Réhabilitation du parking Victor Hugo	-	-	-	80 000	-	6 249	-	-	86 249	absence de clôture
Parking des Arnavaux	2011	Construction du parking des Arnavaux	-	-	-	1 647 000	-	563 000	162 386	- 202 386	1 760 000	manque délib retrait d'AP de 410 K€
Régie municipal e des Parkings souterrai ns	2012	Acquisition de bus	-	-	-	-	1 000 000	-	-	-	1 000 000	absence d'annulation
Parking souterrai ns	2012	Construction parking Forum des Carnes	-	-	-	-	8 000 000	-	3 695 000	720 000	13 040 000	Manque délib complément AP (+ 625 K€)
Port des Heures Claires	2014	Réhabilitation port de plaisance Heures Claires	-	-	-	-	-	-	2 000 000	-	2 000 000	
Régie des pompes funèbres	2014	Construction chambre funéraire cimetière des Maurettes	-	-	-	-	-	-	1 800 000	-	1 800 000	
		Total AP	6 581 800	722 520	1 733 580	13 224 780	12 723 370	6 446 549	56 779 874	- 22 464 986	75 747 487	
		dont ville	6 581 800	722 520	1 733 580	11 497 780	3 723 370	5 877 300	49 122 488	- 22 982 600	56 276 238	
		dont parkings souterrains	-	-	-	80 000	8 000 000	6 249	3 695 000	720 000	12 501 249	
		dont parking des Arnavaux	-	-	-	1 647 000	-	563 000	162 386	- 202 386	2 170 000	
		dont port des Heures Claires	-	-	-	-	-	-	2 000 000	-	2 000 000	
		dont régie des pompes funèbres	-	-	-	-	-	-	1 800 000	-	1 800 000	
		dont régie municipale des	-	-	-	-	1 000 000	-	-	-	1 000 000	

source : annexes comptes administratifs et délibérations conseil municipal

ANNEXE IV : EVOLUTION DES EFFECTIFS REMUNERES DE LA COMMUNE DE 2011 A 2014

Commune d'Istres - Budget principal
Effectifs rémunérés 2011 à 2014
Fonctionnaires (titulaires et stagiaires) - Non titulaires

	Titulaires				Stagiaires				Non titulaires			
	au 31/12/2011	au 31/12/2012	au 31/12/2013	au 31/12/2014	au 31/12/2011	au 31/12/2012	au 31/12/2013	au 31/12/2014	au 31/12/2011	au 31/12/2012	au 31/12/2013	au 31/12/2014
Emplois fonctionnels	4	4	4	4	-							
A DGS	1	1	1	1								
DGST	-	-	-	-								
DGA	3	3	3	3								
Filière administrative	229	224	251	252	13	36	12	9	34	14	21	16
A Directeur territorial	1	1	2	2								
Attaché principal	3	4	5	6					3	5	3	1
Attaché Territorial	16	19	19	21	4	2	6	2	5	5	2	1
B Rédacteur principal	11	28	28	30							1	3
Rédacteur Territorial	24	18	23	22	8	10	5	2	1	2	2	1
C Adjoint Adm. Principal	52	45	41	46					1	-	-	
Adjoint Administratif	122	109	133	125	1	24	1	5	24	2	13	10
Filière technique	571	544	583	570	11	79	14	44	131	98	134	117
A Ingénieur principal	3	3	2	2								
Ingénieur	1	2	2	1					1	-	-	
B Technicien principal	12	11	11	19					2	2	2	3
Technicien territorial	32	38	50	46	7	14	10	1				
C Agent de Maîtrise ppal	116	107	98	117								
Agent de Maîtrise	82	112	117	108	2	1	-	-				
Adjoint Tech. Principal	55	76	100	109								
Adjoint Technique	270	195	203	168	2	64	4	42	129	96	132	114
Filière culturelle	1	1	1	1	-							
A Attaché terr. cons.patri	1	1	1	1								
Filière sportive	56	54	58	61	3	2	5	1	2	3	1	1
A Conseiller principal	2	2	2	1								
Conseiller Ter. APS	2	5	2	2	3	-	-	-				
B Educateur principal	39	36	37	36								
Educateur Territ. APS	2	2	1	6	-	2	5	1	1	3	1	1
C Opérateur Ter.APS	11	9	16	16					1	-	-	
Filière sociale	72	75	77	80	3	3	6	1	2	1	1	2
B Assistant socio-éducatif	1	1	1	1								
Educateur jeunes enfants	6	7	8	9	1	1	1	-	1	1	1	1
C ATSEM principal	13	14	22	35					1	-	-	
ATSEM	50	52	44	31	2	2	5	1				1
Agent social	2	1	2	4								
Filière médico-sociale	28	32	34	37	1	2	1	2	6	2	2	4
A Médecin	1	1	1	1								
Puér. cadre de santé	4	4	4	4								
Puéricultrice	2	3	3	3					1	1	1	-
Cadre de santé	1	1	1	1								
Infirmier Soins Généraux	2	2	2	2								
C Aux. Puéricultrice	18	21	23	26	1	2	1	1	6	1	1	4
Filière police municipale	38	39	39	45	1	6	4	4	-	-	-	-
A Directeur PM	-	-	-	-								
B Chef de Service PM	11	13	12	15	-	6	3	-				
C Brigadier	23	22	22	26								
Gardien de police	4	4	4	3	1	-	1	4				
Garde Champêtre	-	-	1	1								
Filière animation	76	72	67	64	-	11	1	22	42	42	42	73
B Animateur Territorial	5	5	7	7	-	2	-	1	0			
C Adjoint Animation	71	67	60	57	-	9	1	21	42	42	42	73
Total	1 075	1 045	1 114	1 114	32	139	43	83	217	160	201	213

Source : Fichiers paye de la commune (CD joint aux liasses comptables)

Commune d'Istres - Budget principal
Effectifs rémunérés 2011 à 2014
Autres personnels non titulaires sur emploi non permanent

	Effectifs rémunérés			
	au 31/12/2011	au 31/12/2012	au 31/12/2013	au 31/12/2014
Collaborateurs de cabinet (article 110 de la loi du 26 janvier 1984)	3	3	3	3
Assistantes maternels	61	60	60	63
Agents non titulaires recrutés sur emplois saisonniers ou occasionnels (alinéa 2 de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984) (1)	50	58	66	55
Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE)	38	68	87	85
Contrat d'Avenir (CA)	-	-	35	59
Apprentis	15	14	27	33

(1) Du fait de la saisonnalité du recours aux vacataires, il s'agit de la moyenne mensuelle
Source : Fichiers paye de la commune (CD joint aux liasses comptables)

ANNEXE V : HEURES SUPPLEMENTAIRES - DETAIL PAR AGENTS EN SITUATION DE DEPASSEMENT

Agents en dépassement du plafond mensuel de 25 heures (soit 300 heures maximum par an)					
DIR	MATRICULE AGENTS	2012	2013	2014	2015 (janvier à septembre)
CABINET	000768	150	400	563	225
CABINET	116590	2 039	750	412	200
Total CABINET		2 320	1 425	1 370	1 444
PROTOCOLE	002910	617	777	579	
PROTOCOLE	904505	374	322	287	208
PROTOCOLE	081195		156	412	225
PROTOCOLE	001856	286	317	307	224
PROTOCOLE	164204	339	352	340	225
PROTOCOLE	002912		156	337	
Total PROTOCOLE		1 703	2 193	2 458	841
COMMUNICATION	161704	342	333	257	193
COMMUNICATION	002227		324	412	197
Total COMMUNICATION		1 176	1 061	1 210	663
DST	147297	629	409	401	100
DST	009690	1 031	567	412	246
DST	148297	408	393	404	235
DST	011390	462	260		
DST	172705	469	402	291	164
DST	177505	204	342	338	250
DST	029990	306	215	78	53
DST	034490	323	349	304	143
DST	088204	717	483	372	236
DST	081195	1 786	505		
DST	200006	183	275	346	151
DST	125992	318	262	340	209
DST	039890	299	230	349	191
DST	045090	401	256	178	196
DST	050490	408	204		
DST	137593	327	253	260	77
DST	022599	327	305	345	217
DST	126092	66	237	330	170
DST	002912	1 821	473		
DST	001649	339	288	245	151
DST	107790	198	304	310	194
Total DST		21 423	16 875	15 906	11 889
EDUCATION	001538			303	
EDUCATION	001352			303	5
Total EDUCATION		702	398	3 725	582
EVENEMENTS	166105	451	317	295	225
EVENEMENTS	167505	596	478	341	223
EVENEMENTS	196106	536	427	253	200
Total EVENEMENTS		2 512	2 534	2 303	1 532
SCENIQUE ET LOGISTIQUE	150398	492	377	410	224
SCENIQUE ET LOGISTIQUE	004490		272	412	225
SCENIQUE ET LOGISTIQUE	001969	421	490	412	225
SCENIQUE ET LOGISTIQUE	001240	444	418	341	221
SCENIQUE ET LOGISTIQUE	187305	546	452	362	200
SCENIQUE ET LOGISTIQUE	001244	410	339	336	187
SCENIQUE ET LOGISTIQUE	135898	592	463	412	225
SCENIQUE ET LOGISTIQUE	001243	388	434	315	219
SCENIQUE ET LOGISTIQUE	027694	549	402	337	200
SCENIQUE ET LOGISTIQUE	169205	531	484	412	225
SCENIQUE ET LOGISTIQUE	000300	494	384	275	111
SCENIQUE ET LOGISTIQUE	064492	671	490	412	225
SCENIQUE ET LOGISTIQUE	018800	324	367	412	225
SCENIQUE ET LOGISTIQUE	131000	281	425	412	225
SCENIQUE ET LOGISTIQUE	130393	796	517	412	225
Total SCENIQUE ET LOGISTIQUE		7 574	6 721	6 232	4 054
MPT	000771	398	405	387	225
Total MPT		398	405	387	225
RPFM	186605	312	269	245	191
RPFM	201306	296	306	255	166
RPFM	164104	392	345	341	225
RPFM	186805	155	250	323	180
Total RPFM		1 603	1 893	1 729	1 306
Total général (en nb d'heures)		48 616	43 426	45 638	30 218
Total général (en €)		902 432	860 703	913 901	654 958

Source : Fichiers DRH

ANNEXE VI : REGIME INDEMNITAIRE - REFERENCES DES DELIBERATIONS EN VIGUEUR

1. Concernant le régime indemnitaire

- N° 291/00 : régime indemnitaire : indemnités d'exercice de mission des personnels de Préfecture.
- N° 187/03 : indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires des services déconcentrés.
- N° 185/03 : mise en place du régime indemnitaire.
- N° 070/04 : actualisation du régime indemnitaire de la filière police municipale.
- N° 069/04 : actualisation du régime indemnitaire de la filière technique.
- N° 205/04 : attribution de la prime de service aux agents appartenant aux cadres d'emploi des auxiliaires de puériculture et des auxiliaires de soins.
- N° 022/05 : remplacement de l'indemnité de sujétions spéciales des Conseillers des Activités Physiques et Sportives par l'indemnité de sujétions des Conseillers des Activités Physiques et Sportives.
- N° 074/05 : modification du régime indemnitaire de la filière médico-sociale
- N° 010/06 : modification de l'indemnité spécifique de service.
- N° 126/06 : administrations centrales : indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires et prime de rendement.
- N° 164/06 : approbation de l'indemnité de fonctions et de résultats.
- N° 296/07 : mise en place du régime indemnitaire des médecins territoriaux.
- N° 340/07 : création de l'indemnité spéciale de fonctions de la Police Municipale pour le cadre d'emplois des directeurs de Police Municipale.
- N° 048/08 : mise en place du régime indemnitaire des collaborateurs de cabinet du Maire.
- N° 226/08 : compensation des heures supplémentaires effectuées par les agents de catégorie B de la Police Municipale.
- N° 381/08 : réactualisation du régime indemnitaire des agents des cadres d'emplois des auxiliaires de puériculture et de soins.
- N° 197/09 : actualisation du régime indemnitaire des agents de la ville d'Istres.
- N° 113/10 : actualisation du régime indemnitaire de la Police Municipale.
- N° 140/10 : actualisation du régime indemnitaire des agents de la filière technique.
- N° 243/10 : actualisation de l'indemnité spécifique de service.
- N° 195/11 : actualisation du régime indemnitaire des agents de la filière technique.
- N° 206/12 et 270/12 : actualisation de l'indemnité forfaitaire pour fonctions itinérantes.
- N° 350/13 : actualisation du régime indemnitaire de la filière sécurité.

2. Concernant les heures supplémentaires

- N° 186/03 : indemnités horaires pour travaux supplémentaires.
- N° 277/05 : modification de la délibération n° 186/03 du 26 juin 2003.

3. Concernant les astreintes

- N° 165/05 : indemnisation et compensation des astreintes et des permanences.

ANNEXE VII : DETAIL DES CHARGES A CARACTERE GENERAL

Commune d'Istres - Budget principal - Détail de postes de charges à caractère général

en €	2011	Var. annuelle moyenne 2007-2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne 2011-2014	2015	Var. annuelle moyenne 2011-2015	Var. annuelle moyenne 2007-2015
Charges à caractère général	12 939 102	6,7%	14 994 190	18 197 436	17 035 250	9,6%	23 535 418	16,1%	11,3%
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	7 237 055	4,0%	8 248 722	9 164 944	8 790 969	6,7%	8 558 703	4,3%	4,2%
<i>dont 604 achats études, prestations de services</i>	1 126 936	11,1%	1 593 593	1 919 292	1 910 552	19,2%	1 554 968	8,4%	9,8%
<i>dont 6061 Fournitures non stockables (eau, énergie)</i>	2 564 684	4,0%	2 977 179	3 104 420	3 083 480	6,3%	3 404 171	7,3%	5,6%
<i>dont 60612 Energie électricité</i>	1 889 784	5,9%	2 294 525	2 380 664	2 239 071	5,8%	2 401 825	6,2%	6,0%
<i>dont 6062 Fournitures non stockées (carburants, alimentation)</i>	1 858 397	4,3%	1 925 337	1 988 916	1 909 470	0,9%	2 089 515	3,0%	3,6%
<i>dont 60623 Alimentation</i>	993 762	9,4%	1 002 003	1 105 335	1 120 303	4,1%	1 335 160	7,7%	8,5%
<i>dont 6063 Fournitures entretien, petit équipement</i>	514 001	-6,0%	457 973	776 383	573 244	3,7%	404 312	-5,8%	-5,9%
<i>dont 6068 Autres matières et fournitures</i>	850 003	4,2%	948 590	1 071 313	1 039 348	6,9%	846 697	-0,1%	2,0%
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	567 438	32,2%	1 066 675	2 226 181	2 887 236	72,0%	3 073 371	52,6%	42,0%
<i>dont 6132 locations immobilières</i>	206 012	40,4%	250 149	378 529	270 076	9,4%	299 612	9,8%	24,2%
<i>dont 6135 Locations mobilières</i>	359 559	28,7%	811 997	1 846 044	2 609 523	93,6%	2 760 758	66,5%	46,4%
<i>Dont entretien et réparations</i>	1 030 564	-4,4%	1 295 832	1 909 034	1 335 033	9,0%	1 452 161	9,0%	2,1%
<i>dont 6152 sur biens immobiliers</i>	338 384	-13,5%	483 403	720 726	388 526	4,7%	502 719	10,4%	-2,3%
<i>dont 61551 matériel roulant</i>	94 713	-2,0%	100 256	152 388	196 913	27,6%	133 954	9,1%	3,4%
<i>dont 61558 autres biens mobiliers</i>	355 818	-5,8%	420 102	744 615	356 242	0,0%	408 665	3,5%	-1,3%
<i>dont 6156 maintenance</i>	241 649	34,6%	292 071	291 305	393 353	17,6%	406 823	13,9%	23,8%
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	265 843	0,1%	264 383	288 938	354 014	10,0%	406 127	11,2%	5,5%
<i>Dont autres services extérieurs</i>	238 506	1,8%	229 486	305 338	311 519	9,3%	329 744	8,4%	5,0%
<i>Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	265 088	-13,8%	228 543	282 757	242 791	-2,9%	6 228 516	120,2%	37,8%
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	2 518 577	41,2%	2 739 869	2 960 210	2 087 312	-6,1%	2 607 499	0,9%	19,4%
<i>dont 6232 Fêtes et cérémonies</i>	2 069 804	56,2%	2 142 094	2 166 336	1 675 537	-6,8%	2 075 808	0,1%	25,0%
<i>Dont déplacements et missions</i>	30 553	4,0%	37 488	57 669	61 556	26,3%	59 645	18,2%	10,9%
<i>dont 6257 Réceptions</i>	12 335	82,2%	15 630	18 908	24 532	25,8%	18 939	11,3%	42,4%
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	515 201	2,3%	593 491	587 071	572 301	3,6%	496 063	-0,9%	0,7%
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	86 603	31,5%	79 960	119 599	158 788	22,4%	197 305	22,9%	27,1%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

ANNEXE VIII : MANIFESTIONS ET FESTIVITES – BENEFICIAIRES DE BILLETS GRATUITS

Délibération	Objet	billets gratuits	Observations	Réponses
12/13 du 11 janvier 2013	Fête de la St Patrick	2000	2000 billets à 10 €	Associations - Centres Sociaux - Personnel
117/13 du 11 avril 2013	Salon des vins	2500	4000 billets à 2 €	Associations - C.Sociaux - Personnel
	verre dégustation exonéré	500	1000 verres à 1 €	Exposants + Personnalités
	vestiaire exonéré	50	500 tickets à 1 €	Personnel + Personnalités
140/13 du 11 avril 2013	Nuits d'Istres			
	concert du 2 juillet	600	tarif de 20, 25 et 30 €	Personnalités / Presse spécialisée / Partenaires institutionnels
	concert du 4 juillet	600	tarif de 20, 25 et 30 €	Personnalités / Presse spécialisée / Partenaires institutionnels
	concert du 6 juillet	250	tarif de 33 et 38 €	Personnalités / Presse spécialisée / Partenaires institutionnels
	concert du 9 juillet	600	tarif de 28, 33 et 38 €	Personnalités / Presse spécialisée / Partenaires institutionnels
164/13 du 23 mai 2013	Carroussel	1000	tarifs de 0,5, 1 €	Centres Sociaux / Centres Aérés
175/13 du 23 mai 2013	Àioli - fêtes d'Istres	50	tarifs de 10, 15 et 17 €	Association Traditions
193/13 du 23 mai 2013	Buren exposition	1000	entrée générale à 5 €	Centres Sociaux / Associations Culturelles
371/13 du 13 novembre 2013	Feria	775 - assis	tarif de 30 à 80 €	Presse spécialisée / Personnalités Locales
		500 - debout	tarif à 20 €	Clubs Taurins / Personnalités + Partenaires institutionnels
409/13 du 19 décembre 2013	contrat prestations de service - Football club IOP	150 places tribune Est	par match	Clubs de Football amateurs / Personnel municipal
		9 places carré prési dentiel	par match	Elus représentant la Ville
10/14 du 20 février 2014	Fête de la St Patrick	2000	2000 billets à 10 €	Associations - Centres Sociaux - Personnel
11/14 du 20 février 2014	Corrida du 3 août 2014	910 - assis	tarif de 25 à 50 €	Personnalités / Presse spécialisée / Partenaires institutionnels
		500 - debout	tarif à 20 €	Personnalités / Presse spécialisée / Partenaires institutionnels
170/14 du 20 juin 2014	Fêtes d'Istres - aioli	50	tarifs de 10, 15 et 17 €	Association Traditions
172/14 du 20 juin 2014	Salon des vins	2500	tarif général à 4 € - 2200 billets	Associations - C.Sociaux - Personnel
	verre dégustation exonéré	500	tarif de 1 € - 1000 verres	Exposants + Personnalités
	vestiaire exonéré	50	tarif à 1 € - 500 billets	Personnel + Personnalités
232/14 du 25 septembre 2014	IOP Hand ball	30 pack salon VIP	par match et pour 13 matches	Clubs sportifs / Personnel municipal
		84 places	par match et pour 13smatches	Clubs sportifs / Personnel municipal
339/14 du 19 décembre 2014	Noël sur glace	3000	tarif de 1 € - 20 000 billets	Centres Sociaux / Centres Aérés / Associations
340/14 du 19 décembre 2014	Feria 2015	945 - assis	tarif de 30 à 80 €	Personnalités / Presse spécialisée / Partenaires institutionnels
		500 - debout	tarif à 20 €	Personnalités / Presse spécialisée / Partenaires institutionnels
		20 handicapés	tarif à 25 €	Personnalités / Presse spécialisée / Partenaires institutionnels
		10 accompagnants	tarif à 35 €	Personnalités / Presse spécialisée / Partenaires institutionnels
17/15 du 20 février 2015	Fête de St Patrick	2000	2000 à 10 €	Associations - Centres Sociaux - Personnel
18/15 du 20 février 2015	Novillada de la Feria	945 - assis	1829 billets à 15 €	Personnalités / Presse spécialisée / Partenaires institutionnels
	2 août 2015	500 - debout	30 espaces handicapés à 15 €	Personnalités / Presse spécialisée / Partenaires institutionnels
56/15 du 31 mars 2015	Les nuits d'Istres	400/concert (1200)	tarifs de 30, 35 et 42 €	Personnalités / Presse spécialisée / Partenaires institutionnels
139/15 du 14 avril 2015	Àioli	50 repas	tarif de 10, 15 et 17 €	Association Traditions
169/15 du 26 juin 2015	Salon des vins	2500	2200 billets à 4 €	Associations - C.Sociaux - Personnel
	verre dégustation exonéré	500	1000 verres à 1 €	Associations - C.Sociaux - Personnel
	vestiaire exonéré	50	500 tickets à 1 €	Associations - C.Sociaux - Personnel
281/15 du 30 septembre 2015	Noël sur glace	3000	20 000 billets à 1 €	Centres Sociaux / Centres Aérés

ANNEXE IX : DOSSIERS DE MARCHES DEMANDES PAR LA CHAMBRE POUR CONSULTATION

• Opérations de travaux

Réhabilitation mairie Entressen (Travaux).
Foyer des anciens Entressen (CSPS / CT / MOE / Travaux).
Locaux techniques Entressen (CSPS / CT / MOE / Travaux).
Salle de musculation Entressen (CSPS / CT / MOE / Travaux).
Complexe nautique Entressen (CSPS / CT / MOE / Travaux).
Salle polyvalente Entressen (CSPS / CT / MOE / Travaux).
Parc des Salles (AMO / CSPS / CT / MOE / Travaux).
Parking des Arnavaux (CSPS / CT / MOE / Travaux).
Parking Forum des Carmes (MOE EXE / Travaux).
Réhabilitation des restaurants scolaires (AMO/ CSPS / CT / Travaux) de 2013 et 2015
Halles Olivier (Travaux).
Maîtrise d'œuvre Videoprotection.
Relevé topographique Lavalduc.
Rocade Olivier (AMO / Travaux).
MTP Espace 233 (Travaux).
Extension salle de bridge CEC Heures claires (Travaux).
Plateau sportif Jean Moulin (Travaux).
Terrain synthétique Audibert (Travaux).
Complexe sportif Roland Cauche (CSPS / CT / Travaux).
Plan plages (AMO / CSPS / CT / MOE).
MAC Terroulette (CT / Travaux).
Crèche La Tonnelle (AMO / CSPS / CT / MOE / Travaux).
Pôle Mère enfants (MOE dossier partiel).
Voirie (Travaux).
Port des Heures claires (AMO).

• Location longue durée

LOA Leds (Tranches 1, 2 et 3, Bâtiments).
Location véhicules thermiques.

• Prestations diverses

Revue municipale.
Fourniture bateaux électriques de loisir.
Plan numérique écoles.
Formation cohésion d'équipe.

ANNEXE X : EXTRAITS DES RAPPORTS DE MISSIONS GEOTECHNIQUES – RAPPEL DE LA REGLEMENTATION

CONDITIONS GENERALES DES MISSIONS D'INGENIERIE GEOTECHNIQUE (Version 2006)

1. Cadre de la mission

Par référence à la norme NF P 94-500 sur les missions d'ingénierie géotechnique (en particulier extrait de 2 pages du chapitre 4 joint à toute offre et à tout rapport), il appartient au maître d'ouvrage et à son maître d'œuvre de veiller à ce que toutes les missions d'ingénierie géotechnique nécessaires à la conception puis à l'exécution de l'ouvrage soient engagées avec les moyens opportuns et confiées à des hommes de l'Art.

L'enchaînement des missions d'ingénierie géotechnique suit la succession des phases d'élaboration du projet, chacune de ces missions ne couvrant qu'un domaine spécifique de la conception ou de l'exécution.

En particulier :

• les missions d'étude géotechnique préliminaire de site (G11), d'étude géotechnique d'avant-projet (G12), d'étude géotechnique de projet (G2), d'étude et suivi géotechniques d'exécution (G3), de supervision géotechnique d'exécution (G4) sont réalisées dans l'ordre successif ;

• exceptionnellement, une mission confiée à notre société peut ne contenir qu'une partie des prestations décrites dans la mission type correspondante après accord explicite, le client confiant obligatoirement le complément de la mission à un autre prestataire spécialisé en ingénierie géotechnique ;

• l'exécution d'investigations géotechniques engage notre société uniquement sur la conformité des travaux exécutés à ceux contractuellement commandés et sur l'exactitude des résultats qu'elle fournit ;

• toute mission d'ingénierie géotechnique n'engage notre société sur son devoir de conseil que dans le cadre strict, d'une part, des objectifs explicitement définis dans notre proposition technique sur la base de laquelle la commande et ses avenants éventuels ont été établis, d'autre part, du projet du client décrit par les documents graphiques ou plans cités dans le rapport ;

• toute mission d'étude géotechnique préliminaire de site, d'étude géotechnique d'avant-projet ou de diagnostic géotechnique exclut tout engagement de notre société sur les quantités, coûts et délais d'exécution des futurs ouvrages géotechniques. De convention expresse, la responsabilité de notre société ne peut être engagée que dans l'hypothèse où la mission suivante d'étude géotechnique de projet lui est confiée ;

• une mission d'étude géotechnique de projet G2 engage notre société en tant qu'assistant technique à la maîtrise d'œuvre dans les limites du contrat fixant l'étendue de la mission et la (ou les) partie(s) d'ouvrage(s) concerné(s).

La responsabilité de notre société ne saurait être engagée en dehors du cadre de la mission d'ingénierie géotechnique objet du rapport. En particulier, toute modification apportée au projet ou à son environnement nécessite la réactualisation du rapport géotechnique dans le cadre d'une nouvelle mission.

2. Recommandations

Il est précisé que l'étude géotechnique repose sur une investigation du sol dont la maille ne permet pas de lever la totalité des aléas toujours possibles en milieu naturel. En effet, des hétérogénéités, naturelles ou du fait de l'homme, des discontinuités et des aléas d'exécution peuvent apparaître compte tenu du rapport entre le volume échantillonné ou testé et le volume sollicité par l'ouvrage, et ce d'autant plus que ces singularités éventuelles peuvent être limitées en extension. Les éléments géotechniques nouveaux mis en évidence lors de l'exécution, pouvant avoir une influence sur les conclusions du rapport, doivent immédiatement être signalés à l'ingénierie géotechnique chargée de l'étude et suivis géotechniques d'exécution (mission G3) afin qu'elle en analyse les conséquences sur les conditions d'exécution voire la conception de l'ouvrage géotechnique.

Si un caractère évolutif particulier a été mis en lumière (notamment glissement, érosion, dissolution, remblais évolutifs, tourbe), l'application des recommandations du rapport nécessite une validation à chaque étape suivante de la conception ou de l'exécution.

En effet, un tel caractère évolutif peut remettre en cause ces recommandations, notamment s'il s'écoule un laps de temps important avant leur mise en œuvre.

3. Rapport de la mission

Le rapport géotechnique constitue le compte-rendu de la mission d'ingénierie géotechnique définie par la commande au titre de laquelle il a été établi et dont les références sont rappelées en tête. A défaut de clauses spécifiques contractuelles, la remise du rapport géotechnique fixe la fin de la mission.

Un rapport géotechnique et toutes ses annexes identifiées constituent un ensemble indissociable. Les deux exemplaires de référence en sont les deux originaux conservés : un par le client et le second par notre société. Dans ce cadre, toute autre interprétation qui pourrait être faite d'une communication ou reproduction partielle ne saurait engager la responsabilité de notre société. En particulier l'utilisation même partielle de ces résultats et conclusions par un autre maître d'ouvrage ou par un autre constructeur ou pour un autre ouvrage que celui objet de la mission confiée ne pourra en aucun cas engager la responsabilité de notre société et pourra entraîner des poursuites judiciaires.

Extrait de la norme NF P 94-500 révisée en 2006

4. Classification et enchaînement des missions types d'ingénierie géotechnique

Tout ouvrage est en interaction avec son environnement géotechnique. C'est pourquoi, au même titre que les autres ingénieries, l'ingénierie géotechnique est une composante de la maîtrise d'œuvre indispensable à l'étude puis à la réalisation de tout projet.

Le modèle géologique et le contexte géotechnique général d'un site, définis lors d'une mission géotechnique préliminaire, ne peuvent servir qu'à identifier des risques potentiels liés aux aléas géologiques du site. L'étude de leurs conséquences et leur réduction éventuelle ne peut être faite que lors d'une mission géotechnique au stade de la mise au point du projet : en effet les contraintes géotechniques de site sont conditionnées par la nature de l'ouvrage et variables dans le temps, puisque les formations géologiques se comportent différemment en fonction des sollicitations auxquelles elles sont soumises (géométrie de l'ouvrage, intensité et durée des efforts, cycles climatiques, procédés de construction, phasage des travaux notamment).

L'ingénierie géotechnique doit donc être associée aux autres ingénieries, à toutes les étapes successives d'étude et de réalisation d'un projet et ainsi contribuer à une gestion efficace des risques géologiques afin de fiabiliser le délai d'exécution, le coût réel et la qualité des ouvrages géotechniques que comporte le projet.

L'enchaînement et la définition synthétique des missions types d'ingénierie géotechnique sont donnés dans les tableaux 1 et 2. Les éléments de chaque mission sont spécifiés dans les chapitres 7 à 9. Les exigences qui y sont présentées sont à respecter pour chacune des missions, en plus des exigences générales décrites au chapitre 5 de la présente norme. L'objectif de chaque mission, ainsi que ses limites, sont rappelés en tête de chaque chapitre. Les éléments de la prestation d'investigations géotechniques sont spécifiés au chapitre 6.

Tableau 1 – Schéma d'enchaînement des missions types d'ingénierie géotechnique

Étape	Phase d'avancement du projet	Missions d'ingénierie géotechnique	Objectifs en termes de gestion des risques liés aux aléas géologiques	Prestations d'investigations géotechniques *
1	Étude préliminaire Étude d'esquisse	Étude géotechnique préliminaire de site (G11)	Première identification des risques	Fonction des données existantes
	Avant projet	Étude géotechnique d'avant-projet (G12)	Identification des aléas majeurs et principes généraux pour en limiter les conséquences	Fonction des données existantes et de l'avant-projet
2	Projet Assistance aux Contrats de Travaux (ACT)	Étude géotechnique de projet (G2)	Identification des aléas importants et dispositions pour en réduire les conséquences	Fonction des choix constructifs
3	Exécution	Étude et suivi géotechniques d'exécution (G3)	Identification des aléas résiduels et dispositions pour en limiter les conséquences	Fonction des méthodes de construction mises en œuvre
		Supervision géotechnique d'exécution (G4)		Fonction des conditions rencontrées à l'exécution
Cas particulier	Étude d'un ou plusieurs éléments géotechniques spécifiques	Diagnostic géotechnique (G5)	Analyse des risques liés à ce ou ces éléments géotechniques	Fonction de la spécificité des éléments étudiés
* NOTE : A définir par l'ingénierie géotechnique chargée de la mission correspondante				

Tableau 2 - Classification des missions types d'ingénierie géotechnique

L'enchaînement des missions d'ingénierie géotechnique doit suivre les étapes d'élaboration et de réalisation de tout projet pour contribuer à la maîtrise des risques géologiques. Chaque mission s'appuie sur des investigations géotechniques spécifiques. Il appartient au maître d'ouvrage ou à son mandataire de veiller à la réalisation successive de toutes ces missions par une ingénierie géotechnique.

ETAPE 1 : ÉTUDES GÉOTECHNIQUES PRELABLES (G1)

Ces missions excluent toute approche des quantités, délais et coûts d'exécution des ouvrages géotechniques qui entre dans le cadre d'une mission d'étude géotechnique de projet (étape 2). Elles sont normalement à la charge du maître d'ouvrage.

ETUDE GEOTECHNIQUE PRELIMINAIRE DE SITE (G11)

Elle est réalisée au stade d'une étude préliminaire ou d'esquisse et permet une première identification des risques géologiques d'un site :

- Faire une enquête documentaire sur le cadre géotechnique spécifique du site et l'existence d'avoisnants.
- Définir un programme d'investigations géotechniques spécifique, le réaliser ou en assurer le suivi technique, en exploiter les résultats.
- Fournir un rapport avec un modèle géologique préliminaire, certains principes généraux d'adaptation du projet au site et une première identification des risques.

ETUDE GEOTECHNIQUE D'AVANT PROJET (G12)

Elle est réalisée au stade d'avant projet et permet de réduire les conséquences des risques géologiques majeurs identifiés :

- Définir un programme d'investigations géotechniques spécifique, le réaliser ou en assurer le suivi technique, en exploiter les résultats.
- Fournir un rapport donnant les hypothèses géotechniques à prendre en compte au stade de l'avant-projet, certains principes généraux de construction (notamment terrassements, soutènements, fondations, risques de déformation des terrains, dispositions générales vis-à-vis des nappes et avoisnants).

Cette étude sera obligatoirement complétée lors de l'étude géotechnique de projet (étape 2).

ETAPE 2 : ÉTUDE GÉOTECHNIQUE DE PROJET (G2)

Elle est réalisée pour définir le projet des ouvrages géotechniques et permet de réduire les conséquences des risques géologiques importants identifiés. Elle est normalement à la charge du maître d'ouvrage et peut être intégrée à la mission de maîtrise d'œuvre générale.

Phase Projet

- Définir un programme d'investigations géotechniques spécifique, le réaliser ou en assurer le suivi technique, en exploiter les résultats.
- Fournir une synthèse actualisée du site et les notes techniques donnant les méthodes d'exécution proposées pour les ouvrages géotechniques (notamment terrassements, soutènements, fondations, dispositions vis-à-vis des nappes et avoisnants) et les valeurs seuils associées, certaines notes de calcul de dimensionnement niveau projet.
- Fournir une approche des quantités/délais/coûts d'exécution de ces ouvrages géotechniques et une identification des conséquences des risques géologiques résiduels.

Phase Assistance aux Contrats de Travaux

- Etablir les documents nécessaires à la consultation des entreprises pour l'exécution des ouvrages géotechniques (plans, notices techniques, cadre de bordereau des prix et d'estimatif, planning prévisionnel).
- Assister le client pour la sélection des entreprises et l'analyse technique des offres.

ETAPE 3 : EXECUTION DES OUVRAGES GEOTECHNIQUES (G3 et G4, distinctes et simultanées)

ÉTUDE ET SUIVI GÉOTECHNIQUES D'EXECUTION (G3)

Se déroulant en 2 phases interactives et indissociables, elle permet de réduire les risques résiduels par la mise en œuvre à temps de mesures d'adaptation ou d'optimisation. Elle est normalement confiée à l'entrepreneur.

Phase Etude

- Définir un programme d'investigations géotechniques spécifique, le réaliser ou en assurer le suivi technique, en exploiter les résultats.
- Etudier dans le détail les ouvrages géotechniques : notamment validation des hypothèses géotechniques, définition et dimensionnement (calculs justificatifs), méthodes et conditions d'exécution (phasages, suivis, contrôles, auscultations en fonction des valeurs seuils associées, dispositions constructives complémentaires éventuelles), élaborer le dossier géotechnique d'exécution.

Phase Suivi

- Suivre le programme d'auscultation et l'exécution des ouvrages géotechniques, déclencher si nécessaire les dispositions constructives prédéfinies en phase Etude.
- Vérifier les données géotechniques par relevés lors des excavations et par un programme d'investigations géotechniques complémentaire si nécessaire (le réaliser ou en assurer le suivi technique, en exploiter les résultats).
- Participer à l'établissement du dossier de fin de travaux et des recommandations de maintenance des ouvrages géotechniques.

SUPERVISION GEOTECHNIQUE D'EXECUTION (G4)

Elle permet de vérifier la conformité aux objectifs du projet, de l'étude et du suivi géotechniques d'exécution. Elle est normalement à la charge du maître d'ouvrage.

Phase Supervision de l'étude d'exécution

- Avis sur l'étude géotechnique d'exécution, sur les adaptations ou optimisations potentielles des ouvrages géotechniques proposées par l'entrepreneur, sur le programme d'auscultation et les valeurs seuils associées.

Phase Supervision du suivi d'exécution

- Avis, par interventions ponctuelles sur le chantier, sur le contexte géotechnique tel qu'observé par l'entrepreneur, sur le comportement observé de l'ouvrage et des avoisnants concernés et sur l'adaptation ou l'optimisation de l'ouvrage géotechnique proposée par l'entrepreneur.

DIAGNOSTIC GEOTECHNIQUE (G5)

Pendant le déroulement d'un projet ou au cours de la vie d'un ouvrage, il peut être nécessaire de procéder, de façon strictement limitative, à l'étude d'un ou plusieurs éléments géotechniques spécifiques, dans le cadre d'une mission ponctuelle.

- Définir, après enquête documentaire, un programme d'investigations géotechniques spécifique, le réaliser ou en assurer le suivi technique, en exploiter les résultats.
- Etudier un ou plusieurs éléments géotechniques spécifiques (par exemple soutènement, rabattement, causes géotechniques d'un désordre) dans le cadre de ce diagnostic, mais sans aucune implication dans d'autres éléments géotechniques.

Des études géotechniques de projet et/ou d'exécution, de suivi et supervision, doivent être réalisées ultérieurement, conformément à l'enchaînement des missions d'ingénierie géotechnique, si ce diagnostic conduit à modifier ou réaliser des travaux.



- 1 AOUT 2017

Le président

à

Dossier suivi par : Bertrand MARQUES, greffier.
04 91 76 72 42

pacagreffe@crtc.ccomptes.fr

Réf. : BM/RR n° 1670.
P.J. : 1 rapport d'observations définitives.

Objet : rapport d'observations définitives.

Monsieur François BERNARDINI

Maire de la commune de Istres

Hôtel de Ville

1, place Bernardin Laugier

CS 97002

13800 ISTRES Cedex

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune d'Istres pour les exercices 2007 et suivants ainsi que les réponses qui y ont été apportées.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et les réponses seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

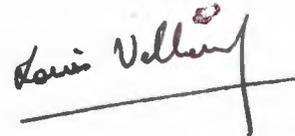
Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et les réponses jointes sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental.

J'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'exécutif de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ».

Il retient ensuite que « ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Je crois utile d'appeler également votre attention sur le fait que contrairement à ce que vous avez indiqué à plusieurs reprises dans votre réponse au rapport d'observations définitives, ce document ne constitue en aucun cas l'œuvre du magistrat qui a été chargé de l'instruction. En effet, conformément à la procédure en vigueur, les observations qui y sont retranscrites ont été arrêtées par plusieurs magistrats statuant collégalement. Ainsi constitue-t-il un rapport de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur. Je ne verrais que des avantages à ce que, le moment venu, vous appeliez sur ce point l'attention des membres du conseil municipal.



Louis VALLERNAUD