

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

COMMUNE DE CUGES-LES-PINS (Département des Bouches-du-Rhône)

Exercices 2009 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 7 septembre 2017.

TABLE DES MATIÈRES

RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	8
1 LA QUALITE DE L'INFORMATION DONNEE AU CONSEIL MUNICIPAL.....	8
1.1 États du personnel.....	8
1.2 Biens inscrits à l'actif et inventaire.....	9
1.3 Fiabilité des prévisions budgétaires.....	9
2 LA FIABILITE DES BUDGETS, COMPTES ET RESULTATS.....	10
2.1 Comptabilisation des rémunérations.....	10
2.2 Amortissement des immobilisations.....	10
2.3 Travaux en régie.....	11
2.4 Engagement des dépenses et caractère limitatif des crédits ouverts.....	12
2.4.1 Rappel des règles applicables.....	12
2.4.2 Le caractère tardif des engagements comptables.....	12
2.4.3 Évaluation des factures non comptabilisées.....	13
2.4.4 Les dépassements de crédits.....	13
2.4.5 Des restes à réaliser non fiables.....	14
2.5 Conclusion sur la fiabilité des comptes et des budgets.....	15
3 SITUATION FINANCIERE.....	15
3.1 Formation de l'autofinancement.....	16
3.1.1 Évolution des produits de gestion.....	16
3.1.2 Évolution des charges de gestion.....	19
3.2 Capacité d'autofinancement brute et résultats.....	20
3.3 Capacité d'autofinancement nette et dette.....	21
3.4 Analyse bilancielle.....	22
3.4.1 Situation financière prospective (2016-2020).....	23
4 L'ORGANISATION DE LA COLLECTIVITE.....	24
4.1 Organisation des services.....	24
4.1.1 Organisation du service chargé des finances.....	25
4.1.2 Les régies.....	25
4.1.3 Gestion des cartes de carburant et du parc de véhicules.....	26
4.2 Les délégations de pouvoirs et de fonctions.....	27
4.2.1 Les délégations de pouvoirs au maire.....	27
4.2.2 L'étendue des délégations de fonctions consenties aux élus.....	27
4.2.3 L'absence de contenu réel des délégations.....	28

5	LA COMMANDE PUBLIQUE	29
5.1	Gouvernance des marchés publics	29
5.1.1	Les effets de l'absence de délégation donnée au maire en matière de commande publique sur la régularité des marchés passés	29
5.1.2	L'organisation des achats courants	30
5.1.3	Les opérations d'investissement	31
5.1.4	L'illustration des mauvaises pratiques par quelques marchés passés par les élus	36
5.1.5	La concentration des marchés au profit de quelques fournisseurs.....	39
6	LES GRANDS PROJETS DE LA PERIODE 2009-2016	39
6.1	La modification du plan local d'urbanisme	39
6.2	La pelouse synthétique du stade	40
6.3	La construction de la nouvelle école (2011)	41
6.3.1	Genèse du projet	41
6.3.2	L'acquisition du terrain (2010).....	41
6.3.3	Évolution du coût du projet	42
6.3.4	L'attribution des marchés de travaux.....	42
6.3.5	L'avenant au marché de maîtrise d'œuvre.....	43
6.4	La construction de la cuisine centrale	43
6.4.1	Le déplacement de la cuisine centrale	43
6.4.2	Le marché de maîtrise d'œuvre et le marché de construction.....	44
6.5	L'externalisation de la restauration.....	45
6.5.1	L'audit de la restauration municipale	45
6.5.2	Les conditions et les effets de l'externalisation de la restauration.....	47
6.6	Bilan financier du projet de construction de l'école et de restructuration de la cuisine centrale.....	49
6.7	Le projet de rénovation et d'extension de la nouvelle école.....	50
6.7.1	Les travaux de rénovation.....	51
6.7.2	Les travaux d'extension	52
7	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	55
7.1	Données financières	55
7.2	Les effectifs.....	55
7.2.1	Évolution des effectifs	55
7.2.2	Structure des effectifs	57
7.2.3	Les recrutements de proximité.....	57
7.2.4	Les agents mis à disposition	58
7.3	Les non-titulaires	58
7.3.1	Cadre juridique applicable	58
7.3.2	Le recrutement des non-titulaires	58
7.4	La gestion des avancements.....	60
7.4.1	Les avancements d'échelon	60
7.4.2	Les avancements de grade	61
7.5	Le régime indemnitaire	61
7.6	Le temps de travail.....	64
7.7	Les comptes épargne-temps (CET).....	65
7.8	L'absentéisme	65
7.9	Conclusion sur la gestion des ressources humaines.....	66

SYNTHÈSE

Cuges-les-Pins est une commune des Bouches-du-Rhône se situant entre Aubagne et Le Castellet. L'examen de la gestion, qui a couvert la période courant à partir de 2009, a mis en évidence de graves dysfonctionnements dans sa gestion ainsi qu'une situation financière particulièrement dégradée.

Fiabilité des comptes et situation financière

Les comptes et budgets présentés ne sont pas sincères. Les règles élémentaires de la comptabilité d'engagement ne sont pas respectées. De nombreuses factures ne sont pas enregistrées, afin de dissimuler des dépassements très importants de crédits budgétaires et d'améliorer artificiellement les résultats de la commune.

En outre, des travaux d'entretien sont indûment qualifiés de travaux en régie chaque année afin d'équilibrer le budget et de percevoir irrégulièrement des versements du FCTVA. Les comptes d'immobilisations et l'inventaire des biens de la commune présentent de plus des écarts inexplicables de plus de 25 % et les amortissements obligatoires ne sont pas tous constatés.

Après retraitement, les comptes font apparaître une situation financière extrêmement dégradée. Du fait d'un taux de croissance des dépenses de gestion supérieur de cinq points à celui des recettes, l'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement (CAF) ont diminué de plus de 50 % entre 2009 et 2015, cette détérioration étant particulièrement marquée depuis de 2011. Les résultats de fonctionnement retraités faisaient ainsi apparaître fin 2015 un déficit cumulé de plus de 600 000 €, représentant plus de 10 % des recettes réelles de fonctionnement de la commune.

Cette dégradation est en grande partie due à une augmentation de plus de 35 % des charges de personnel sur la période, qu'une triple augmentation des taux d'imposition n'a pas suffi à financer.

La CAF nette, qui représente la capacité de financement des investissements dégagée par la commune, est très largement négative depuis 2011 (- 595 000 € fin 2015). La ville ne dispose donc plus d'aucune marge de manœuvre pour financer ses projets d'investissements. Sa capacité de désendettement atteignait près de 22 ans fin 2015, alors qu'elle était de l'ordre de 9 ans en 2009. Les difficultés de trésorerie sont également très importantes.

Malgré la gravité de sa situation et en dépit d'une incertitude importante quant à l'évolution de ses recettes, la commune entendait engager un programme d'équipement de plus de 11 M€ sur les cinq prochaines années, qu'elle est de toute évidence incapable de financer. En effet, si ces opérations devaient être réalisées, sa dette par habitant ferait plus que doubler dans les deux ans à venir et sa capacité de désendettement serait portée à 55 ans. Les autres ratios financiers de la commune subiraient une dégradation encore plus importante.

Organisation

La commune est confrontée à une situation de sous-encadrement important, qui ne lui permet pas de poursuivre ses missions et d'atteindre ses objectifs dans des conditions de sécurité juridique et financière optimales.

Sur la période examinée, le service financier n'a été investi d'aucune mission de pilotage ou de contrôle. A titre d'illustration, l'utilisation des cartes de carburant et du parc de véhicules et les 26 régies de recettes et d'avances de la commune n'ont fait l'objet d'aucun contrôle.

De très nombreuses délégations de fonctions et de signature ont été accordées par le maire, y compris dans des domaines où le conseil municipal ne lui a délégué aucun pouvoir. Outre qu'elles sont irrégulières, ces délégations foisonnantes et trop générales nuisent à la lisibilité de l'organisation de la commune. Il en est fait un usage abondant et irrégulier en matière de commande publique, la plupart des consultations, marchés et achats ayant été engagés par le maire, ses adjoints ou des agents, sans autorisation du conseil municipal.

Commande publique

La commune s'est affranchie très largement des principes et règles posés par le code des marchés publics et ne s'est pas donnée les moyens de susciter une mise en concurrence efficace. Les acheteurs sont multiples et aucune procédure d'achat n'a été formalisée. Aucun suivi des consommations courantes et aucune analyse des besoins courant n'est attestée. La collectivité n'a pratiquement jamais publié d'appel à concurrence et n'a mis d'ailleurs que très rarement en concurrence ses fournisseurs. Dans le meilleur des cas, les commandes ont été passées après l'obtention d'un ou deux devis.

En matière d'investissement, les démarches de définition des besoins et des modalités de financement des projets ont été très insuffisantes. Des stratégies d'évitement des seuils de publicité dans les journaux d'annonces légales ont été utilisées en scindant artificiellement des opérations. Aussi, il apparaît que les marchés passés par la commune se concentrent sur un nombre très restreint de fournisseurs.

Dans leur immense majorité, les dossiers des marchés conclus sur la période de janvier 2009 à mars 2014 n'ont pu être communiqués à la chambre. De ce fait, sur les 48 opérations d'investissement réalisées pendant cette période, aucune mise en concurrence n'a pu être établie, à deux exceptions près. Ces deux dossiers reconstitués présentent en outre des indices sérieux d'irrégularités. Tous les marchés attribués dans le cadre de ces opérations sont de ce fait présumés irréguliers.

Grands projets 2009-2016

Le marché relatif à la « pelouse synthétique du stade », réalisée en 2012-2013, largement subventionnée par des fonds publics, a été attribué sans que la preuve d'une mise en concurrence effective ait pu être apportée. Il est également permis de s'interroger sur la réalité de deux prestations complémentaires facturées hors marché.

La réalisation de la première tranche de la nouvelle école élémentaire couvrait la construction sur un nouveau site de huit classes, d'une cuisine centrale et d'une salle de repos pour l'école maternelle pour un coût estimé à 930 000 € en 2007. Ce programme, également largement cofinancé par le département, a finalement été réalisé pour un coût quatre fois supérieur (3,9 M€).

Les procédures d'attribution des marchés de maîtrise d'œuvre de l'opération de construction du dortoir, scindé artificiellement en deux opérations, n'ont pu être vérifiées, faute de pièces. Quant aux marchés de travaux, ils ont été passés dans des conditions assez peu transparentes et ne permettant pas de susciter une mise en concurrence efficace. Les marchés de travaux de la cuisine centrale, en particulier, n'ont pas donné lieu à une mise en concurrence suffisante.

Le choix d'une construction semi-industrielle, et celui de déplacer la cuisine centrale sur le site de la nouvelle école, compliquent désormais sérieusement les projets de regroupement de l'ancienne école primaire sur le site de la nouvelle.

Par ailleurs, les capacités de production de la cuisine centrale seraient quatre fois supérieures au nombre de rationnaires. Afin de réaliser des économies de fonctionnement, l'exploitation de cet équipement a été confiée en 2016 à une entreprise qui confectionne des repas pour son propre compte et celui de la commune. Cependant, cette externalisation, qui devait permettre d'économiser environ 240 000 € par an, paraît à l'analyse, légèrement plus coûteuse qu'auparavant, après la prise en compte des amortissements de l'équipement qui ont été omis par la commune dans son budget et son analyse du modèle économique.

Malgré son coût élevé et bien que très récente, la nouvelle école nécessiterait déjà des travaux de rénovation de plomberie et de sanitaires. Des travaux de rénovation thermique de grande ampleur avaient par ailleurs déjà été programmés, sans justification objective, ainsi que la construction d'un nouveau bâtiment à énergie positive de 10 classes, dans le cadre d'un marché de conception-réalisation, irrégulier pour ce type d'opération. Pourtant la commune ne possède ni le foncier nécessaire, ni plan de financement, ni d'ailleurs aucune capacité financière pour réaliser un tel projet, quel que soit le niveau de cofinancement qu'elle pourrait obtenir. Malgré la réalisation d'une mission de maîtrise d'œuvre très avancée, ce projet vient encore d'être modifié. Il aurait été décidé de le remplacer par un nouveau, évalué à 5,16 M€, tout aussi insoutenable pour le budget de la commune.

Ressources humaines

Les charges de personnel représentaient plus de deux tiers des charges courantes fin 2015. Entre 2009 et 2014, les effectifs ont augmenté de 27 %. Sous la contrainte budgétaire, une diminution s'est amorcée en 2015, qui a porté essentiellement sur les agents non titulaires.

Les tableaux des effectifs sont peu fiables, le nombre d'emplois budgétaires ouverts et pourvus ne paraît pas cohérent avec les délibérations prises en la matière. Plusieurs nominations en surnombre ont ainsi pu être prononcées.

Les effectifs se caractérisent par un sous-encadrement et une surreprésentation de la filière technique. L'âge moyen des agents est également élevé, ce qui pourrait offrir à la collectivité une opportunité de réduire le poids des dépenses de personnel à moyen terme.

Les recrutements privilégient la sphère de proximité, ce qui contrarie le principe d'égal accès aux emplois publics. De plus, les recrutements d'agents non-titulaires ne respectent pas la législation en vigueur. Les motifs invoqués pour y procéder – remplacement ou surcroît d'activité – ne sont pas avérés.

En matière de gestion des carrières, les avancements d'échelon et de grade, ainsi que le régime indemnitaire ne sont pas corrélés à la manière de servir. Outre les charges supplémentaires qu'il occasionne, ce mode de gestion des agents municipaux prive la commune d'un levier managérial utile.

Le régime indemnitaire représente 19 % de la rémunération des agents, soit plus de quatre points de plus que la moyenne de la strate démographique à laquelle appartient la commune. Le coût des heures supplémentaires a par ailleurs augmenté de plus de 60 % sur la période, sans lien avec la croissance des effectifs. Ces heures supplémentaires, tout comme les heures de travail, ne sont pas contrôlées. Il existe en outre un système de forfait d'heures supplémentaires, qui se cumule parfois avec des récupérations majorées.

La durée légale du travail de 1 607 heures par an n'est pas non plus respectée, les agents travaillant 91 heures de moins, ce qui équivaut à 13 journées de travail perdues.

Enfin, l'absentéisme se situe à un niveau particulièrement alarmant. Il a atteint 49 jours par agent en 2015. Les absences pour maladie ordinaire ont augmenté de 82 % entre 2009 et 2015. Son coût est considérable : il a été évalué par la chambre à 540 000 € pour 2015.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 : Mettre fin à la comptabilisation de travaux en régie fictifs et limiter leur usage aux seules créations d'immobilisations par les propres moyens de la commune, selon les modalités définies par l'instruction budgétaire et comptable M 14.

Recommandation n°2 : Tenir une comptabilité d'engagement conformément aux dispositions de l'article L. 2342-2 du CGCT.

Recommandation n°3 : Respecter les limites des crédits budgétaires votés par l'assemblée délibérante conformément aux dispositions de l'article L. 2311-1 du CGCT.

Recommandation n°4 : Engager immédiatement des mesures de redressement de la situation financière reposant sur la réduction de la masse salariale, l'abandon de tout programme d'investissement, hormis les dépenses urgentes ou déjà engagées juridiquement et la réalisation d'économies de gestion.

Recommandation n°5 : Contrôler périodiquement les régies, réduire leur nombre ainsi que celui des régisseurs au minimum indispensable et revoir le montant des cautionnements et de l'encaisse.

Recommandation n°6 : Limiter le nombre de cartes de carburant et en contrôler l'usage.

Recommandation n°7 : Clarifier les délégations de fonctions et de signature, notamment en matière de commande publique.

Recommandation n°8 : Réduire le nombre d'acheteurs et formaliser les procédures d'achat conformément aux dispositions règlementaires.

Recommandation n°9 : Mettre en place une organisation permettant de procéder à une analyse des besoins préalablement à tous achats ou travaux.

Recommandation n°10 : Surveiller et respecter les seuils de procédure et de publicité en vigueur.

Recommandation n°11 : Mettre en place des procédures de mise en concurrence transparentes et efficaces.

INTRODUCTION

Cuges-les-Pins est une commune de 5 000 habitants située entre Aubagne et Le Castellet. Elle appartenait à la communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Etoile avant d'être intégrée à la métropole d'Aix-Marseille-Provence en 2016.

Le contrôle de la chambre a porté sur la fiabilité des comptes et la situation financière, l'organisation générale, les achats et investissements ainsi que la gestion des ressources humaines. L'analyse de chacune de ces matières met en évidence de graves dysfonctionnements et irrégularités tout au long de la période examinée.

1 LA QUALITE DE L'INFORMATION DONNEE AU CONSEIL MUNICIPAL

1.1 États du personnel

Les états du personnel annexés aux documents budgétaires ne sont pas renseignés correctement, ce qui nuit à la qualité de l'information de l'assemblée délibérante et des administrés sur le nombre d'emplois budgétaires ouverts. Fin 2015, ce nombre était de 103 selon les délibérations prises en la matière, mais de 88 seulement selon les états du personnel.

Au 1^{er} mai 2016, malgré les recherches effectuées par la commune, il subsistait un écart inexplicable de 9 agents entre les emplois pourvus et les emplois budgétaires déterminés à partir des délibérations. Les nominations en surnombre sont irrégulières, au regard des dispositions de l'article 12 de la loi du 13 juillet 1983 qui dispose : « *toute nomination ou toute promotion dans un grade qui n'intervient pas exclusivement en vue de pourvoir à un emploi vacant (...) est nulle* ».

La répartition des emplois en équivalent temps plein travaillé (ETPT) n'est pas non plus conforme à la réalité. De plus, ni le nombre, ni le motif de recrutement des non-titulaires ne sont renseignés.

Il conviendrait par suite que la commune présente une liste des emplois budgétaires ouverts fiable et renseigne correctement les états joints aux documents budgétaires. Le maire a précisé, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, que le tableau des effectifs avait été mis à jour dans le courant de l'année 2016, sans toutefois joindre ledit tableau à sa réponse.

1.2 Biens inscrits à l'actif et inventaire

Des disparités très significatives existent entre les biens inscrits dans les comptes d'immobilisations et l'inventaire des biens que tient la commune. Ainsi, à la clôture de l'exercice 2015, la balance des comptes faisait apparaître un total de 15,4 M€ au titre des seules immobilisations incorporelles et corporelles (comptes 20 et 21), alors que l'inventaire de la commune en recensait 20,6 M€, soit un écart global de 25 %.

Les disparités les plus notables concernent les bâtiments, réseaux, matériel de bureau et informatique, matériel de transport et frais d'études. L'inventaire de la commune présentait pour ces biens une valeur de 2,9 M€ contre 15,4 M€ à la balance des comptes (plus de 80 % d'écart).

La commune recensait à l'inverse 7,7 M€ de bois et forêts à son inventaire, contre seulement 0,01 M€ à la balance des comptes. En réalité, l'inventaire recouvre sous ce libellé un ensemble hétéroclite de charges : immobilisations, faux travaux en régie ou bien encore des travaux en cours destinés à faire l'objet d'un reclassement dans un compte adapté à leur nature réelle, mais sans volonté cependant d'y parvenir.

De la même manière, les comptes de travaux en cours (2 M€ fin 2015) ne concordent pas avec l'inventaire et correspondent en outre à des travaux achevés. Ils devraient par conséquent être reclassés dans les comptes d'immobilisations définitives adéquats, ce qui permettrait de commencer à amortir les biens correspondant.

Quelles qu'aient pu être les difficultés informatiques alléguées par l'ancien ordonnateur, l'inventaire est donc très peu fiable, ne concordant pas avec les comptes d'immobilisations de la commune. Afin que ces documents puissent refléter fidèlement l'image de son patrimoine, cette dernière devrait procéder à un recensement complet de ses biens, en partenariat avec le comptable public. Cette démarche permettrait notamment de reclasser les différentes immobilisations dans les comptes adéquats et d'identifier les biens qui ont disparu ou ont été mis hors service. Le maire a précisé dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre qu'il avait adressé une demande en ce sens au comptable public au début de l'année 2017.

Il conviendra par ailleurs, au moyen d'une écriture de régularisation, d'extraire des comptes d'immobilisations les charges qui y ont été inscrites à tort (notamment les travaux en régie). Ceci suppose que la commune inscrive les crédits nécessaires à cette opération parmi les dépenses de la section de fonctionnement.

1.3 Fiabilité des prévisions budgétaires

Les crédits inscrits au titre des charges de gestion courante ont été mandatés en moyenne à plus de 99 % sur la période 2009-2015, ce qui signifie que les crédits de fonctionnement votés ne laissent aucune marge de manœuvre à la commune. En réalité, ces crédits ne suffisent pas à couvrir l'ensemble des dépenses de la collectivité. Elle a donc recours à des artifices afin de dissimuler la réalité de ses dépenses (cf. ci-après, factures non mandatées). Le rétablissement de la sincérité des budgets supposerait de réduire le niveau réel des dépenses de fonctionnement et/ou d'augmenter les recettes du même ordre pour couvrir l'ouverture de crédits de paiement plus importants, ce qui implique la prise de décisions de gestion adaptées.

Les crédits d'investissement sont votés par opération, ce qui permet en principe de faciliter le cadrage et le suivi du coût de chaque investissement. Entre 2009 et 2015, la commune a suivi 67 opérations d'équipement représentant près de 7 M€ de dépenses.

Contrairement à ceux de la section de fonctionnement, les taux d'exécution en matière d'investissement sont faibles. De plus, ceux des dépenses sont significativement plus élevés que ceux des recettes, ce qui favorise l'apparition de tensions budgétaires. Il conviendrait, dans l'optique d'une gestion prudente, que les prévisions budgétaires soient arrêtées avec davantage de réalisme.

Le maire actuellement en fonctions a précisé, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'il entendait procéder à un ajustement des dépenses et prendre des mesures pour améliorer le suivi de leur engagement et de leur programmation.

Tableau n° 1 : Taux d'exécution des crédits d'investissement

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Taux de réalisation des dépenses	26,9 %	33,4 %	76,1 %	52,6 %	77,6 %	32,7 %	20,8 %
Taux de réalisation des recettes	21,1 %	11,0 %	29,9 %	40,5 %	58,3 %	9,7 %	25,2 %

Source : CRC d'après comptes administratifs.

2 LA FIABILITE DES BUDGETS, COMPTES ET RESULTATS

La comptabilité doit retracer l'ensemble des mouvements affectant le patrimoine, la situation financière et le résultat. Elle est tenue en droits et obligations constatés. Les comptes de la commune de Cuges-les-Pins présentent sur ce plan des anomalies significatives, si bien qu'ils ne donnent une image fidèle, ni de sa situation financière, ni de ses résultats.

2.1 Comptabilisation des rémunérations

Les rémunérations ne sont pas comptabilisées correctement : les rémunérations principales et les rémunérations accessoires (primes et indemnités) sont groupées dans un même compte. Ne peuvent donc être distinguées que les rémunérations globales des titulaires et des non titulaires. Or, seules les communes de moins de 3 500 habitants sont autorisées à comptabiliser leurs rémunérations de cette manière¹. Un tel mode de comptabilisation nuit par ailleurs à la qualité de l'information financière.

2.2 Amortissement des immobilisations

Les collectivités dont la population est supérieure à 3 500 habitants ont l'obligation d'amortir certains biens². La sincérité du bilan et du résultat implique l'inscription au budget des crédits nécessaires à la constatation des charges que constituent les dotations aux amortissements, qui sont d'ailleurs des dépenses obligatoires. En omettant ces opérations, la collectivité améliore artificiellement son résultat de fonctionnement, mais diminue son autofinancement, et ne constate pas dans ses comptes la dépréciation de ses biens.

¹ Cf. Instruction M14, annexes au Tome 1 p. 38.

² Articles L. 2321-3 et R. 2321-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et Instruction M14, Tome 1 p. 39.

Or la commune ne respecte qu'imparfaitement ses obligations en la matière. En se référant aux durées d'amortissement pratiquées, les charges d'amortissements qu'elle s'abstient d'engager étaient jusqu'en 2016 de l'ordre de 21 000 € par an. Il est à noter qu'il s'agit d'un montant minimum, compte tenu du manque de fiabilité des comptes d'immobilisations.

La cuisine centrale de la commune, d'une valeur de 1,2 M€ et qui constitue un bien productif de revenus, entrée en service en 2016, doit être obligatoirement soumise à l'amortissement. L'annuité d'amortissement devrait être de l'ordre de 60 000 € et constitue une charge de fonctionnement nouvelle que la collectivité devra financer dès 2017.

2.3 Travaux en régie

Chaque année, la commune a enregistré environ 90 000 € de recettes au titre de travaux en régie, qui correspondent en principe à des immobilisations que la collectivité crée par ses propres moyens. Or ces recettes de travaux en régie ne sont justifiées ni dans leur principe ni dans leur montant.

En effet, la commune n'a pas été en mesure de préciser à quelles immobilisations correspondaient ces travaux, puisqu'il s'agissait en réalité de simples dépenses d'entretien ou de réparation. Par ce biais, elle a donc inscrit des recettes fictives qui ont servi à équilibrer de manière artificielle son budget de fonctionnement et à améliorer ses résultats de fonctionnement.

En outre, ces prétendus travaux en régie ont été financés par des recettes d'investissement et notamment par le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) versé par l'Etat, la commune l'ayant sollicité, chaque année, sur la base d'une valorisation par ailleurs insincère³ des travaux. Il peut être estimé qu'entre 2009 et 2015, elle a bénéficié à ce titre d'un peu plus de 50 000 € de dotations indues.

Recommandation n°1 : Mettre fin à la comptabilisation de travaux en régie fictifs et limiter leur usage aux seules créations d'immobilisations par les propres moyens de la commune, selon les modalités définies par l'instruction budgétaire et comptable M 14.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a annoncé que la commune mettrait fin pour l'avenir à cette pratique et suivrait la recommandation formulée par la chambre.

³ La valorisation de ces travaux ne reposait pas sur des fiches de travaux mais sur un seul état cumulatif annuel de factures de matériaux. De plus, le coût de la main d'œuvre était déterminé à partir de l'ensemble de la masse salariale du service technique, au lieu de se fonder sur le coût salarial des agents ayant directement réalisé les travaux.

2.4 Engagement des dépenses et caractère limitatif des crédits ouverts

2.4.1 Rappel des règles applicables

Il résulte de l'article L. 2342-2 du CGCT que le maire doit tenir la comptabilité de l'engagement des dépenses. Les dispositions réglementaires prises en application de ce texte définissent l'engagement juridique comme « *l'acte par lequel la collectivité ou l'établissement public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. Il doit rester dans les limites des autorisations budgétaires. Le contrôle de la disponibilité des crédits est opéré lors de l'engagement comptable, qui est préalable ou concomitant à l'engagement juridique* ».

Il en résulte que le respect du caractère limitatif des autorisations budgétaires est indissociable de celui des règles d'engagement.

Le respect du principe budgétaire d'annualité implique par ailleurs que soient correctement rattachés à l'exercice les charges et produits, pour lesquels les factures n'ont pas été reçues ou les titres émis, sous forme de charges à payer ou produits à recevoir. L'observation de cette règle nécessite également que soit tenue une comptabilité d'engagement.

Afin de respecter l'ensemble de ces principes, le circuit de la dépense doit être organisé de manière rationnelle, ce qui implique que l'engagement juridique et l'engagement comptable des dépenses soient au moins concomitants.

Ces règles ne sont pas respectées à Cuges-les-Pins.

2.4.2 Le caractère tardif des engagements comptables

Les bons de commandes ou marchés passés ne trouvent leur traduction en comptabilité qu'à l'issue d'un délai soumis à de multiples aléas.

Il a pu être estimé, à partir d'une extraction des données comptables des exercices 2013 à 2015, qu'en moyenne moins de 5 % des engagements ont une date d'enregistrement en comptabilité administrative antérieure à la date de la facture. L'absence de centralisation des factures, ainsi que le report délibéré d'enregistrement en raison de dépassements des crédits disponibles, en sont les causes essentielles.

Tableau n° 2 : Évaluation du respect des principes de la comptabilité d'engagement

Année	Nombre d'enregistrements	% d'engagements avant facture	% d'engagements le jour de la facture	% d'engagements plus de 30 jours après la facture
2013	1882	6 %	8 %	20 %
2014	1552	5 %	1 %	30 %
2015	1744	3 %	0 %	30 %

Source : CRC d'après données extraites de l'applicatif comptable de la commune.

Le caractère tardif de l'engagement de la dépense a pour conséquence de priver la collectivité de la connaissance exacte du montant des crédits et de la trésorerie disponibles, ce qui rend illusoire toute idée de pilotage budgétaire. Cela lui fait également courir le risque d'engager des dépenses au-delà des autorisations budgétaires annuelles, risque qui s'est largement concrétisé au cas particulier.

En outre, en n'enregistrant pas la totalité de ses dépenses, la commune travestit ses résultats comptables et sa situation patrimoniale, en minorant ses charges et ses dettes réelles. Le non-respect des règles de la comptabilité d'engagement affecte de plus la détermination des restes à réaliser et, en faussant son résultat d'exécution budgétaire et la détermination du besoin de financement de ses investissements, favorise l'adoption de budgets insincères.

La circonstance, invoquée par l'ancien ordonnateur dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, que le contrôle de légalité n'aurait pas mis en cause la sincérité des budgets de la commune, n'est pas opposable à la chambre

2.4.3 Évaluation des factures non comptabilisées

La chambre a évalué les dépenses que la commune n'a pas comptabilisées en temps utile sur quatre exercices. Cette évaluation repose sur un recensement des factures reçues et non enregistrées dans les comptes à la clôture de chacun de ces exercices, en se fondant sur la date d'émission servie dans l'applicatif comptable de la commune. A défaut d'information fiable sur les dépenses engagées et créances acquises, cette évaluation ne prend pas en compte les rattachements de charges et de produits non opérés par la commune.

Il a pu ainsi être établi que sur la période 2013-2016, la part des factures reportées sur l'exercice suivant a été comprise entre 11 et 14 %.

Afin de mesurer l'impact résultant du report délibéré de ces dépenses sur les résultats d'exécution, il est nécessaire de considérer comme intangible le bilan d'ouverture du premier exercice de l'évaluation, en l'occurrence 2012, puis de rattacher à l'exercice d'engagement effectif les dépenses. Ainsi, doivent être ôtées des dépenses enregistrées en 2013 celles se rapportant en réalité à 2012, et ajoutées les dépenses se rapportant à 2013 que la commune a enregistrées en 2014.

A l'issue de ces calculs, il apparaît que les résultats des exercices 2012 et 2013 ont été améliorés par ces défauts de comptabilisation de respectivement 145 000 € et 147 000 €. A l'inverse, les résultats de 2014 et 2015 ont été dégradés de respectivement 8 000 € et 87 000 €⁴.

Ces pratiques ont en outre accru les délais de paiement des fournisseurs.

2.4.4 Les dépassements de crédits

Les crédits ouverts au titre des charges à caractère général (chapitre 011) ont spectaculairement diminué entre 2012 et 2014 : - 18 % entre 2012 et 2013. Les « économies » apparentes ainsi dégagées sur ce chapitre se sont cependant accompagnées d'une hausse symétrique du montant des crédits consacrés aux dépenses de personnel.

Or, l'examen exhaustif des libellés des factures précitées non-enregistrées montre que dans leur immense majorité, il s'agissait de charges à caractère général.

⁴ Chiffre provisoire pour 2015, l'exercice 2016 n'étant pas achevé lorsque l'instruction a pris fin.

La somme de ces factures, ajoutée aux mandats émis sur chaque exercice, montre que les crédits autorisés par le conseil municipal ont été en réalité très largement dépassés : ces dépassements ont été proches de 30 % en 2013 et 2014.

Tableau n° 3 : Estimation des dépassements des crédits budgétaires ouverts

Année	Crédits ouverts	Mandats émis	Crédits annulés	Dépenses non enregistrées	Dépassement de crédits	% de dépassement
2012	1 201 623	1 171 888	29 735	145 039	115 305	9,6 %
2013	988 925	986 865	2 060	292 001	289 942	29,3 %
2014	999 190	998 895	295	283 801	283 505	28,4 %
2015	1 145 785	1 144 189	1 595	197 108	195 513	17,1 %

Source : CRC d'après comptes administratifs et extractions comptables (montants en euros).

Ainsi, la réduction des crédits ouverts au chapitre des charges à caractère général apparaît insincère. Elle a en réalité permis de financer à découvert l'augmentation des charges de personnel, reportant ces dépenses non financées sur les exercices suivants. En outre, la commune a dissimulé les factures reçues en dépassement des crédits disponibles, ce qui constitue un cumul d'infractions aux règles d'engagement des dépenses.

Même si une augmentation des crédits ouverts au chapitre 011 a été observée en 2015, cette dernière n'a toutefois pas permis de mettre un terme à ces graves irrégularités.

Recommandation n°2 : Tenir une comptabilité d'engagement conformément aux dispositions de l'article L. 2342-2 du CGCT.

Recommandation n°3 : Respecter les limites des crédits budgétaires votées par l'assemblée délibérante conformément aux dispositions de l'article L. 2311-1 du CGCT.

Le maire actuellement en fonctions a précisé dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre qu'il procéderait aux corrections nécessaires et mettrait fin aux irrégularités relevées. Il s'est engagé à suivre les deux recommandations ci-dessus.

Il entend également doter la commune d'un logiciel de suivi des bons de commande, ce qui ne paraît pas présenter de réelle utilité, car le logiciel existant permet déjà, en l'utilisant correctement, de suivre de manière satisfaisante les engagements.

2.4.5 Des restes à réaliser non fiables

Le montant des restes à réaliser en matière d'investissement correspond aux seules dépenses engagées et non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre⁵. Du fait de l'absence de comptabilité d'engagement, les restes à réaliser arrêtés par la commune ne sont pas fiables.

⁵ Article R. 2311-11 du CGCT.

En matière de dépenses, elle y inscrit les crédits d'investissements non consommés à la clôture de l'exercice. En matière de recettes, elle inscrit en restes à réaliser le solde des subventions pour lesquelles elle a obtenu un arrêté d'attribution, que les marchés correspondant soient juridiquement engagés ou non.

Ces erreurs faussent le résultat d'exécution de la section d'investissement et la détermination de son besoin de financement et devront être corrigées à l'avenir, ce que le maire en fonctions s'est engagé à faire dans sa réponse aux observations provisoires.

2.5 Conclusion sur la fiabilité des comptes et des budgets

Les comptes et budgets de la commune présentent de nombreux éléments d'insincérité : absence de comptabilité des engagements, factures non comptabilisées et dépassements de crédits budgétaires, dissimulation de dépenses de fonctionnement dans des comptes d'investissement, amortissements non comptabilisés, restes à réaliser erronés. Les sommes sur lesquelles portent ces éléments d'insincérité sont en outre substantielles.

Il en résulte que les comptes de la commune ne sont ni réguliers ni sincères et ne donnent pas une image fidèle du résultat de sa gestion, de son patrimoine et de sa situation financière.

3 SITUATION FINANCIERE

La situation financière de la commune a été appréhendée à partir des comptes du seul budget principal, qui représente 98 % des recettes consolidées. Compte tenu des éléments d'insincérité observés, les comptes ont fait l'objet d'un retraitement pour pouvoir être analysés. Cette démarche n'a pas pour ambition de rétablir leur exactitude, mais de leur conférer une image plus conforme à la réalité.

Les retraitements ont porté sur la période 2012-2015. Ils ont consisté, pour les dépenses, à rattacher à l'exercice N les factures non comptabilisées à la clôture de l'exercice, et à extraire de l'exercice N+1 les factures qui concernaient les exercices antérieurs.

Pour les recettes, celles relatives aux travaux en régie ont été ôtées, et les dépenses d'investissement ont été diminuées à due concurrence. De plus, il a été procédé à un rattachement aux exercices 2014 et 2015 des recettes issues du fonds départemental de péréquation de la taxe additionnelle aux droits de mutation⁶.

Par prudence, les amortissements non comptabilisés n'ont pas été retraités dans le cadre de l'analyse, compte tenu de la marge d'erreur relative à leur montant estimé (cf. ci-avant).

L'analyse ci-après n'intègre pas les résultats de l'exercice 2016, qui n'étaient pas encore arrêtés au moment où la chambre a formulé ses observations provisoires. Les comptes de la période examinée par la chambre présentaient de graves anomalies qui l'ont conduite à les considérer comme insincères et à les retraiter. C'est pourquoi il n'a pas été procédé à une actualisation de l'analyse aux comptes 2016, sur la foi de chiffres dont la sincérité ne pouvait être vérifiée.

⁶ Ce problème de rattachement n'est pas le fait de la commune. A la suite d'une erreur d'appréciation du département quant au dénombrement de la population communale, la collectivité n'a pas perçu de recettes à ce titre en 2014. Une régularisation est intervenue en 2015, et de ce fait deux années de dotations ont été perçues cette année-là. Comme ces recettes représentent environ 12 % de ses ressources fiscales, un retraitement a été opéré afin de ne pas fausser l'analyse des comptes. Cela a consisté à rattacher à 2014 la part de dotations concernée, perçue en 2015.

Sans même entrer dans le détail, il apparaît que si la situation financière telle que décrite par les comptes déposés semble déjà dégradée, les retraitements opérés conduisent à une aggravation substantielle de ce constat. Les soldes résultant des données corrigées représentés ci-dessous sur fonds gris sont en effet le plus souvent de qualité inférieure aux soldes non retraités.

Tableau n° 4 : Principaux indicateurs financiers avant et après retraitement

	2012	2013	2014	2015
<i>Excédent brut de fonctionnement (avant retraitement)</i>	643 372	331 492	-92 862	587 271
Excédent brut de fonctionnement	422 460	95 950	184 131	210 471
<i>CAF brute (avant retraitement)</i>	474 100	221 540	-251 169	521 627
CAF brute	253 187	-14 002	25 825	144 827
<i>Résultat section fonctionnement (avant retraitement)</i>	229 407	-8 234	-467 483	333 956
Résultat section fonctionnement	8 495	-243 776	-190 490	-42 844
<i>CAF nette (avant retraitement)</i>	-95 424	-39 056	-1 338 611	-218 046
CAF nette	-316 336	-274 598	-1 061 618	-594 845
<i>Capacité de désendettement en années (avant retraitement)</i>	7,1	18,9	N.S.	6,1
Capacité de désendettement en années	13,3	N.S.	151,3	21,9

Source : CRC.

3.1 Formation de l'autofinancement

L'excédent brut de fonctionnement (EBF), qui mesure l'excédent des produits sur les charges courantes, déjà faible en 2009 (8,1 %), ne représentait plus que la moitié de sa valeur fin 2015 (4,1 %).

Cet effondrement résulte d'une croissance très importante des charges de gestion (+ 20 % entre 2009 et 2015), et en particulier des charges de personnel (+ 35 %), sans que celle-ci n'ait été accompagnée d'un dynamisme équivalent des produits de même nature. Ces derniers, en dépit d'un triple relèvement des taux d'impositions communaux, n'ont augmenté que de 15 % sur la période.

3.1.1 Évolution des produits de gestion

3.1.1.1 Produits des impôts locaux

Les produits issus de la fiscalité directe locale ont connu une croissance annuelle moyenne de 5,3 % de 2009 à 2015, le budget 2016 prévoyant une stabilité des ressources fiscales. Les bases nettes par habitant de Cuges les Pins demeurent sensiblement plus faibles que les bases nettes moyennes des communes de la même strate.

Les taux d'imposition ont fait l'objet d'un triple relèvement en 2010, 2012 et 2015. Ils sont très supérieurs aux taux moyens des communes de la même strate. Par exemple, en 2015, le taux de la taxe sur le foncier bâti de Cuges était de 67 % supérieur à la moyenne des communes de sa strate.

En 2015, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal⁷ (CMPF) dépassait les 160 %, ce qui traduit une pression fiscale très élevée.

Le niveau élevé des taux d'imposition restreint les marges de manœuvre en matière fiscale, même si les plafonds légaux sont encore loin d'être atteints. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire actuel de la commune a d'ailleurs indiqué qu'il n'envisageait pas d'augmenter les taux d'imposition jusqu'à la fin du mandat en cours, mais que la commune s'efforcera d'identifier les immeubles non taxés.

3.1.1.2 Autres produits fiscaux

Comme toutes les communes de moins de 5 000 habitants, la commune de Cuges-les-Pins percevait des recettes provenant du fonds départemental de péréquation de la taxe additionnelle aux droits de mutation. Ces dernières représentaient une ressource de 355 000 € par an en moyenne, soit environ un quart du produit de sa taxe d'habitation.

Sa population légale ayant franchi le 1^{er} janvier 2016 le seuil de 5 000 habitants, ces reversements devaient prendre fin pour être remplacés par la perception de la part communale de la taxe additionnelle aux droits de mutation. La commune estime que ce changement aura un impact financier significativement défavorable, sans pour autant pouvoir l'évaluer, ce qui est regrettable compte tenu de la part de cette ressource dans son budget.

3.1.1.3 Prélèvements au titre de l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU)

La commune est depuis 2014 soumise à ces prélèvements en raison de la carence constatée en matière de logements locatifs sociaux. La loi a fixé un objectif de 25 % à atteindre au 1^{er} janvier 2014, alors que Cuges n'en compte que 4 %.

Elle a donc été soumise à un prélèvement de 103 000 € en 2014, 84 000 € en 2015 et 91 000 € en 2016, bien que le maire actuellement en fonctions ait soutenu en réponse aux observations provisoires de la chambre, que la commune avait atteint l'objectif de 25 % prévu par la loi.

Ces pénalités contribuent à la diminution de l'autofinancement et des résultats de la commune depuis trois ans. Compte tenu de l'écart de taux de logements locatifs sociaux constaté avec l'objectif légal à atteindre, elles affecteront durablement ses comptes. Si, comme l'a indiqué le maire actuellement en fonctions dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la commune entend résorber la carence de logements sociaux par l'aménagement de la ZAC des Vigneaux, le retard pris dans la réalisation de ce programme n'est pas de nature à y remédier rapidement.

⁷ Ce ratio mesure le niveau de la pression fiscale exercée par la commune sur ses contribuables. Il se calcule en rapportant le produit des impositions directes perçues par la commune au produit qui serait généré si l'on appliquait à chaque base communale des trois taxes, les taux moyens d'impositions de la strate. Un ratio supérieur à 100 % révèle une pression fiscale élevée par rapport au potentiel fiscal de la commune considérée et à la moyenne des communes de la strate. Si l'on prend pour référence les taux moyens d'imposition de l'ensemble des communes, le CMPF de Cuges était de 117 % en 2015.

3.1.1.4 Dotations et reversements de fiscalité

Comme toutes les collectivités, Cuges-les-Pins a connu une baisse de sa dotation globale de fonctionnement. Cette baisse a atteint 150 000 € entre 2013 et 2015 (- 18 %). La collectivité a compensé l'essentiel de cette perte en augmentant de 5 % ses taux de fiscalité en 2015, ce qui a généré un produit supplémentaire de 130 000 €.

Si la fiscalité reversée par l'intercommunalité, sous forme d'attribution de compensation (AC) et de dotation de solidarité communautaire (DSC) est stable sur la période, la structure de ces reversements a toutefois été modifiée.

En 2015, la DSC jusqu'alors versée par la communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Etoile (CAPAE) a été intégrée en totalité dans l'AC. Du fait de cette intégration, le montant des AC versées par la CAPAE à ses membres a été majorée globalement de 23 % passant de 18,9 M€ à 23,2 M€. Les variations ont toutefois été très contrastées selon les communes. Par exemple l'attribution revenant à Cuges-les-Pins a doublé, elle a triplé à Auriol, tandis que celle d'Aubagne n'a augmenté que de 17 %.

L'objectif de cette fusion était de se prémunir contre une disparition de la DSC à l'occasion de la création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence (AMPM). Ce motif est expressément cité dans le rapport de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) approuvé par la commune de Cuges-les-Pins ainsi que par les autres membres de la CAPAE. En effet, la création d'une DSC est en principe exclue au sein des métropoles.

Or, ces deux reversements obéissent des logiques différentes.

L'AC est destinée à neutraliser les conséquences financières des transferts de compétences des communes vers les EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU). Son montant est en principe égal au montant des impositions transférées par la commune, diminué des charges transférées à l'EPCI. L'impact financier des transferts est donc théoriquement nul pour les deux niveaux de collectivités.

Certes le code général des impôts indique que le montant et les conditions de la révision de l'AC peuvent être fixés librement par délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes membres intéressées, en tenant compte du rapport de la CLECT⁸.

Néanmoins, les révisions d'AC ont le plus souvent pour point commun de se dérouler dans le cadre de transferts de charges, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce. En témoigne notamment la nécessité, selon l'article 1609 *nonies* C (V-1° bis) du code général des impôts (CGI), de tenir compte du rapport de la CLECT pour procéder à une révision libre de l'AC.

En revanche la DSC, dont la mise en place est facultative, a pour but de renforcer la solidarité financière entre les membres d'un même EPCI. Son montant est fixé librement.

Par ailleurs la fusion de l'AC et de la DSC n'est pas expressément envisagée par les textes, même si des services du ministère de l'intérieur ont pu l'estimer acceptable.

La chambre observe pour sa part que cette manœuvre se détourne de l'esprit des textes, au profit d'une logique de captation des ressources de la métropole.

⁸ Article 1609 *nonies* C (V-1° bis) du code général des impôts.

En effet, selon le 5 du 5° du V de l'article 1609 nonies C du CGI, l'AC versée par la métropole est égale à celle que versait l'EPCI l'année précédant le transfert. Une révision dérogatoire reste au demeurant théoriquement possible, mais dans la limite maximale de 15 % du montant préexistant.

La CAPAE a ainsi adopté une mesure qui, du fait de sa disparition, ne lui coûtera rien, mais qui contraint la métropole à pérenniser des reversements d'AC au profit de ses membres historiques, artificiellement majorés puisqu'ils sont déconnectés des transferts de compétences préexistants.

Par ailleurs, si l'institution d'une DSC était exclue pour les métropoles, la loi prévoit qu'elle est en revanche obligatoire dans les EPCI à FPU issus d'EPCI fusionnés « *dont les potentiels financiers agrégés par habitant présentent un écart d'au moins 40 % entre le potentiel financier agrégé le plus élevé et celui le moins élevé à la date de la fusion, l'établissement public de coopération intercommunale issu de cette fusion [étant] tenu d'instituer une dotation de solidarité communautaire (...)* ». Si tel était le cas dans la métropole Aix-Marseille-Provence, cette nouvelle DSC se cumulerait avec celle que la CAPAE a déjà intégrée dans l'AC.

S'agissant des communes de la métropole, et donc de la commune de Cuges-les-Pins, l'intégration de la DSC dans l'AC aura pour effet de réduire sa DGF, puisque le montant de l'AC perçu par la commune majore son potentiel financier, contrairement à la DSC qui n'y figure pas. Il n'est cependant pas possible en l'état des informations dont dispose la chambre, d'évaluer pour la commune de Cuges-les-Pins la perte de DGF résultant de l'intégration de la DSC dans l'AC.

3.1.2 Évolution des charges de gestion

La période 2009-2015 a été principalement marquée par une hausse importante des charges de personnel de 5,1 % par an en moyenne (+ 35 % sur la période), soit un rythme beaucoup plus soutenu que celui des recettes servant à les financer (+ 2,4 % par an). Entre 2012 et 2014, le rythme de croissance a été notablement plus élevé, dépassant 7 % par an.

Les autres catégories de charges, telles qu'elles ont pu être estimées par la chambre, ont connu une évolution plutôt modérée.

Le budget adopté pour 2016 prévoyait toutefois une augmentation de 13 % par rapport à 2015 des charges à caractère général, afin de financer le coût d'externalisation de la restauration scolaire (340 000 €).

En termes de structure, les dépenses de personnel représentent désormais plus de 65 % des charges réelles de fonctionnement, contre 58 % en 2009. Ce ratio est de 17 points supérieur à la moyenne de la strate (48 % en 2014).

Le poids très élevé de ces charges dans l'ensemble des dépenses de fonctionnement a considérablement réduit les marges de manœuvre de Cuges-les-Pins et sa capacité à investir. Cumulées aux charges d'intérêt, la part des charges « rigides » dans les charges courantes dépassait 68 % en 2015. Cette rigidité implique que soit mené de manière urgente un travail approfondi afin de mieux adapter le niveau des charges à celui des ressources.

Il peut néanmoins être porté au crédit de la commune d'avoir amorcé en 2015 une diminution de ses charges de personnel (- 2 % par rapport à 2014). Pour 2016, le budget primitif envisageait une diminution de 4,6 % par rapport aux dépenses mandatées en 2015. Une telle orientation devra être prolongée au cours des prochains exercices, afin que la collectivité puisse recouvrer des marges de manœuvre financières.

3.2 Capacité d'autofinancement brute et résultats

L'évolution divergente des produits et des charges de gestion a conduit à réduire l'excédent brut de fonctionnement de 42 % entre 2009 et 2015. La capacité d'autofinancement (CAF) brute de la commune est extrêmement faible. Négative en 2013, elle représentait en 2015 seulement 2,8 % des produits de gestion et ne permettait même pas de financer les dotations aux amortissements telles que déterminées par la commune. De ce fait, la section de fonctionnement se trouve depuis plusieurs exercices en situation de déficit.

Ainsi, sans même corriger les dotations aux amortissements, les comptes retraités font apparaître des déficits de fonctionnement dès 2011, puis sur les trois derniers exercices examinés. Le déficit cumulé reporté à la clôture de 2015 serait de l'ordre de 600 000 € (soit plus de 10 % des recettes réelles de fonctionnement 2015, qui étaient de 5,74 M€).

Le résultat cumulé de la section d'investissement est en revanche largement excédentaire depuis l'exercice 2013. Toutefois, cet excédent résulte en grande partie d'une erreur de gestion consistant en une utilisation inadaptée de l'emprunt.

N'ayant pu rembourser à l'échéance prévue un crédit relais de 812 000 €, mobilisé en 2011 dans l'attente du versement d'une subvention d'investissement, la commune a dû recourir fin 2014 à un autre emprunt de 812 000 € afin d'honorer cette dette.

Elle avait en effet utilisé la trésorerie procurée par ce crédit-relais, normalement destiné à préfinancer des dépenses d'investissement, afin d'honorer des dépenses de fonctionnement, ce qui explique en grande partie l'excédent de sa section d'investissement. Celle-ci a en effet disposé de recettes d'investissements non affectées à des dépenses d'équipement, ce que confirment d'ailleurs les soldes du tableau de financement des investissements.

Dans ces circonstances, ce second emprunt s'est conclu à des conditions de durée et de taux très peu avantageuses pour la commune. Celle-ci s'est ainsi vue imposer un amortissement sur 10 ans et un taux d'intérêt fixe de 4,51 %, alors que les collectivités de moins de 10 000 habitants empruntaient en 2014 en moyenne au taux de 2,58 %⁹.

Ces errements ont suscité une perte de 203 000 € pour la commune, correspondant au montant total des intérêts et des frais payés sur la durée de l'emprunt. Ce montant équivaut à 8 % des impôts locaux payés par les habitants de Cuges en 2014.

⁹ Source : Finance Active.

3.3 Capacité d'autofinancement nette et dette

La CAF brute ne permet pas de couvrir le remboursement en capital de la dette de la collectivité. La CAF nette est ainsi très largement négative depuis 2011. Cette situation obère toute possibilité d'investissement et contraint très fortement les marges de désendettement de la collectivité. Le ratio de capacité de désendettement témoigne de cette difficulté : il atteignait 22 ans en 2015.

Tableau n° 5 : Capacité d'autofinancement (CAF)

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CAF brute	282 017	338 961	145 353	253 187	-14 002	25 825	144 827
- Annuité en capital de la dette	268 560	268 346	271 643	569 523	260 596	1 087 443	739 672
= CAF nette ou disponible (C)	13 457	70 615	-126 290	-316 336	-274 598	-1 061 618	-594 845

Source : CRC – Comptes retraités.

A partir des soldes d'exécution 2015, pour dégager une CAF nette positive, il faudrait, toutes choses égales par ailleurs, attendre que la dette ait été divisée par trois, soit en 2025, en s'abstenant de tout nouvel emprunt.

La commune devrait donc prendre des mesures de réduction de ses dépenses de fonctionnement afin de recouvrer des marges de manœuvre et d'assurer son désendettement. Elle devrait également, sauf dépenses urgentes ou de sécurité, renoncer à tout nouvel investissement.

Elle ne semble pourtant pas avoir pris la mesure de la gravité de sa situation. En effet, bien que ses comptes, même non retraités, fassent apparaître des difficultés financières évidentes, la commune n'envisage pas de renoncer à investir. Au contraire, elle a pour projet d'engager un programme d'investissement très ambitieux pour les exercices à venir : de 11,6 M€ jusqu'en 2021, dont près de 9 M€ entre 2016 et 2018 sans même disposer d'un plan de financement précis et considérant tous ses projets comme urgents.

Or, elle se trouve déjà dans l'impossibilité de faire face à sa dette existante. Tout accroissement de dette, si tant est qu'un partenaire bancaire accepte de lui prêter les sommes nécessaires, mettrait la commune dans des difficultés financières majeures.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à réduire les dépenses de fonctionnement afin de retrouver des marges de manœuvre. En revanche, il continue de considérer qu'il n'est pas possible de renoncer à son programme d'investissement, ce qui aura des conséquences aussi graves que durables pour les finances communales (voir prospective ci-après).

3.4 Analyse bilancielle

Les comptes de haut de bilan (immobilisations, amortissements, résultats) ne sont pas fiables. En égard à l'ampleur des inexactitudes observées, il n'est pas possible de reconstituer ces comptes avec une marge d'erreur acceptable.

Le retraitement opéré a donc consisté à recalculer le fonds de roulement net global (FRNG) à partir du besoin en fonds de roulement (BFR) et de la trésorerie nette, cette dernière étant le seul élément intangible.

Compte tenu du non-respect des règles de la comptabilité d'engagement, les comptes de passif servant à la détermination du BFR ont été retraités pour y intégrer les dettes à l'égard des fournisseurs non enregistrées à la clôture de l'exercice (cf. supra).

Tableau n° 6 : Équilibre bilanciel

au 31 décembre en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Fonds de roulement net global	102 218	-270 421	-8 365	-440 285	489 656	-68 523	24 857
- Besoin en fonds de roulement global	-29 691	-475 705	-407 377	-570 911	-390 752	-568 884	-356 106
=Trésorerie nette	131 909	205 284	399 012	130 625	880 408	500 361	380 963
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	11,4	17,6	32,5	9,7	64,3	36,0	27,5
Contribution du BFR à la trésorerie	22,5%	231,7%	102,1%	437,1%	44,4%	113,7%	93,5%

Source : CRC – données retraitées.

Les retraitements ainsi réalisés montrent que le fonds de roulement a été largement négatif sur la plus grande partie de la période contrôlée, et à peine positif sur le dernier exercice grâce à la mobilisation très contestable de l'emprunt de 812 000 € évoqué ci-avant.

L'absence d'autofinancement rend inexorable la persistance de ce fonds de roulement négatif qui non seulement prive la commune de toute capacité à investir mais a également pour conséquence de la placer dans une impasse de trésorerie.

Celle-ci ne peut être surmontée qu'en dégageant de la trésorerie de court terme issue du BFR, autrement dit essentiellement en différant au maximum le paiement des fournisseurs. Ainsi, 35 % des factures de 2015 ont été mandatées à plus de 30 jours et 16 % à plus de 60 jours. Il est, à cet égard, rappelé que les sommes dues par les collectivités territoriales doivent depuis 2013 être réglées à leur créancier dans un délai qui ne peut excéder 30 jours.

La trésorerie de la commune est par ailleurs significativement alimentée par le budget annexe de l'eau, qui présente des excédents récurrents. En 2015, la contribution des budgets annexes à la trésorerie a atteint 167 000 €, ce qui a représenté 44 % de la trésorerie nette de la commune (381 000 €).

3.4.1 Situation financière prospective (2016-2020)

La prospective établie par la chambre a pour objet de vérifier la soutenabilité du programme d'investissement actuel de la commune. Il a été retenu dans son intégralité (11,6 M€) de même que les financements envisagés du département pour les travaux de voirie et l'école (60 %) et de l'Etat pour la mise en accessibilité des espaces publics.

Il a par ailleurs été pris pour hypothèse que les dépenses de fonctionnement prévues au budget 2016 étaient vraisemblables, que les charges à caractère général progresseraient de 2 % par an, que les charges de personnel, dans l'hypothèse où les agents partant à la retraite ne seraient effectivement pas remplacés, progresseraient de 1,5 % par an jusqu'en 2018 puis de 1% ensuite, et que les autres dépenses croîtraient de 1 % par an.

Contrairement à la commune, qui envisageait une croissance annuelle moyenne de ses bases d'imposition de 5 % entre 2016 et 2018, la chambre a estimé plus prudent, à défaut notamment d'élément probant quant aux dates de livraisons des programmes de logements neufs, de retenir une augmentation de 1 % en 2017, 5 % en 2018 et 3 % en 2019.

La hausse des recettes d'exploitation a été évaluée à 2 % par an à compter de 2017. Enfin il a été pris pour hypothèse que les dotations et participations reçues se stabiliseraient.

Suivant ces hypothèses, la CAF brute serait légèrement positive tout au long de la période. Toutefois, son niveau serait bien trop faible pour permettre de financer les investissements envisagés, puisqu'il ne couvrirait même pas la dette historique de la commune. La trésorerie disponible compte tenu de l'absence de fonds de roulement et d'un BFR déjà exagérément sollicité, serait par ailleurs largement insuffisante pour assurer le préfinancement de la part des dépenses subventionnées.

En l'absence d'autofinancement, en dépit de subventions élevées, le financement des investissements devrait donc être complété par des ressources externes, autrement dit par emprunt.

A cet égard, le besoin de financement serait maximal entre 2017 et 2018 et nécessiterait d'emprunter au total 4,9 M€. Alors que la commune présente déjà les traits caractéristiques du surendettement, ces nouveaux emprunts conduiraient à plus que doubler sa dette, qui atteindrait 7,1 M€ en 2018 (+ 124 % par rapport à fin 2015). Sa capacité de désendettement resterait supérieure à 25 ans tout au long de la période.

Compte tenu de cet endettement supplémentaire dont il faudrait assurer le remboursement, la CAF nette serait par ailleurs constamment négative tout au long de la période.

Les investissements projetés par la commune ne sont donc pas soutenables, sauf à atteindre un niveau de dette insurmontable.

La collectivité devrait au préalable restaurer sa capacité d'autofinancement brute, ce qui nécessiterait de réduire ses dépenses de fonctionnement. Il conviendrait pour cela qu'elle parvienne à une réduction importante de ses charges de personnel et s'engage dans une démarche d'analyse approfondie de son mode de fonctionnement et de ses coûts. A cet égard, l'organisation des services, des achats, des ressources humaines recèle de nombreuses marges de progrès, qui sont autant de sources d'économies possibles.

Avant que cette organisation ne produise tous ses effets, la commune devrait se borner à n'engager que les dépenses d'investissement à caractère d'urgence et de sécurité, ce qui lui permettrait de se désendetter et d'améliorer également sa CAF nette.

Dans un second temps, il conviendrait qu'elle s'interroge, avant tout projet d'investissement, sur la définition et l'étendue de ses besoins et les modalités détaillées de son financement, plutôt que de conclure hâtivement à la faisabilité d'un projet dès lors qu'il peut bénéficier de subventions du département et/ou l'Etat.

Recommandation n°4 : Engager immédiatement des mesures de redressement de la situation financière reposant sur la réduction de la masse salariale, l'abandon de tout programme d'investissement, hormis les dépenses urgentes ou déjà engagées juridiquement et la réalisation d'économies de gestion.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire actuellement en fonctions a annoncé que la commune suivrait cette recommandation. Il a précisé que la collectivité poursuivrait la politique déjà engagée de pilotage de la masse salariale en réorganisant l'ensemble de ses services et en ne recrutant pas d'agents de catégorie C jusqu'à la fin du mandat.

4 L'ORGANISATION DE LA COLLECTIVITE

La gestion d'une collectivité locale est en principe organisée autour de deux catégories d'acteurs : les élus et les fonctionnaires. Les premiers sont chargés de définir les orientations et d'arrêter les décisions nécessaires à la mise en œuvre du programme politique. Les seconds sont chargés de la préparation et la mise en œuvre de ces décisions, du contrôle interne et de la gestion quotidienne des affaires communales.

Aussi, afin que la collectivité puisse atteindre les objectifs qu'elle s'assigne dans des conditions juridiques et financières optimales, les élus doivent pouvoir s'appuyer sur une administration compétente et efficace.

4.1 Organisation des services

Confrontée à un sous-encadrement patent – près de 90 % des agents de la commune appartiennent à la catégorie C – la commune de Cuges-les-Pins n'a jamais disposé d'un directeur général des services (DGS)¹⁰. Quelques agents en ont eu le titre au cours de la période, sans que cela ne recouvre de réalité objective. Même si le maire est en principe seul chargé de l'administration et qu'à ce titre il n'est nullement obligé de déléguer une partie de ses prérogatives à un DGS, ce dernier joue néanmoins un rôle essentiel d'interface entre l'administration et les élus, ainsi que dans la coordination des différents services de la commune.

Il n'existe en effet aucune coordination entre les différents services, chacun fonctionnant de façon cloisonnée. Ce type d'organisation ne crée à l'évidence pas les conditions propices à la réalisation d'une gestion cohérente, efficace et économe.

Du fait de ces carences organisationnelles, les élus se sont saisis de la direction de l'administration générale de la commune. Toutefois chacun d'eux travaille de façon indépendante, dans sa sphère de délégation, sans qu'une cohérence d'ensemble ne soit recherchée.

¹⁰ A l'exception d'une période de six mois comprise entre 2014 et 2015.

Dans ces conditions, il serait souhaitable que la collectivité se dote d'un DGS et organise ses services en vue de coordonner leur action, ce que la commune s'est engagée à faire dans sa réponse aux observations provisoires. Par ailleurs, elle devrait veiller à clarifier les responsabilités respectives des élus et des agents afin de se doter des moyens d'atteindre efficacement et en toute sécurité juridique ses objectifs.

Quoique les marges de manœuvre financières de la commune soient ténues, le surcoût que pourrait représenter le recrutement d'un DGS, et de quelques cadres, s'il s'adosse à la volonté de repenser l'organisation communale et les effectifs dans leur globalité, pourrait être une source de gains importants d'efficience.

4.1.1 Organisation du service chargé des finances

Le service chargé des finances n'obéit à aucune règle bien définie, ce qui multiplie les risques d'irrégularités et nuit à la qualité de la gestion. Il n'est impliqué ni dans les choix budgétaires ni dans l'analyse de gestion. Aucun objectif de gestion ne lui est assigné, hormis en matière de surveillance de l'évolution de la masse salariale depuis 2014.

Il ne joue pas de rôle dans la définition de la politique d'achats et ne surveille pas les seuils des marchés, bien qu'aucun service n'en soit spécifiquement chargé. En matière de circuit de la dépense, l'organisation actuelle repose sur des règles empiriques, ce qui participe à l'absence de maîtrise des budgets et de la trésorerie, dont les effets ont été analysés supra.

Ce service n'est enfin investi d'aucune mission de contrôle. A titre d'illustration, le contrôle a montré que les 26 régies de la commune ne faisaient l'objet d'aucun contrôle, de même que la gestion du parc de véhicules et des cartes de carburant. Enfin, il existe une forme de comptabilité analytique mais il n'en est tiré aucune conséquence. Aucun compte rendu n'est sollicité, ni produit.

L'ordonnateur en fonctions a précisé dans sa réponse aux observations provisoires qu'il entendait améliorer le fonctionnement des services en responsabilisant davantage le DGS et le responsable des finances.

4.1.2 Les régies

Il existe vingt-six régies communales, dont cinq régies d'avances, et treize régisseurs différents. Le contrôle des régies n'est assuré que rarement par le comptable public et l'ordonnateur ne réalise quant à lui aucun contrôle, contrairement à ses obligations réglementaires¹¹. Cette multiplicité de régies et de régisseurs agissant sans aucun contrôle constitue un facteur de risques que la commune devrait s'attacher à endiguer dans les plus brefs délais.

A l'occasion du contrôle, la collectivité a souhaité soumettre à la chambre un projet de regroupement des régies qui diviserait par deux leur nombre et les limiteraient à une par service, ce qui constituerait déjà un progrès en matière de réduction des risques. Pour autant le nombre de régisseurs ne serait pas modifié, dans le souci probable de ne pas priver les intéressés de leur prime de responsabilité, ce qui ne peut être tenu pour acceptable.

La chambre recommande donc à la commune de réduire au minimum le nombre de régies, de mettre à jour la liste des régisseurs et suppléants, de revoir le montant des cautionnements et de l'encaisse, et de mettre en place un système de contrôle des régies.

¹¹ Obligation prévue à l'article R. 1617-17 du CGCT.

Recommandation n°5 : Contrôler périodiquement les régies, réduire leur nombre ainsi que celui des régisseurs au minimum indispensable et revoir le montant des cautionnements et de l'encaisse.

En réponse au rapport d'observations provisoires, le maire en fonctions a indiqué qu'il avait procédé à une réduction du nombre de régies mais souhaitait en maintenir neuf. Il a par ailleurs précisé qu'il s'engageait à suivre la recommandation de la chambre.

4.1.3 Gestion des cartes de carburant et du parc de véhicules

La chambre a constaté que certains véhicules sont mis à disposition ou remisés à domicile sans autorisation formelle et que la commune dispose de nombreuses cartes de carburant. Cependant, aucun des véhicules ne dispose de carnet de bord permettant d'en suivre l'usage et les consommations, lesquelles ne font l'objet d'aucune vérification.

La situation la plus préoccupante concerne la carte des carburants affectée aux services techniques. Celle-ci sert à alimenter l'ensemble des véhicules du parc (voitures, poids-lourds, minibus prêtés aux associations...) et le petit outillage. Elle est laissée à la libre disposition des agents. Comme il s'agit par ailleurs d'une carte prépayée globale, aucun contrôle de son emploi n'est possible.

En outre, il a été constaté que certaines personnes détenaient des cartes de carburant, afin que soient pris en charge les frais relatifs aux trajets entre leur domicile et leur lieu de travail, voire bénéficiaient de la mise à disposition d'un véhicule, remisé à domicile sans autorisation. De plus, ces avantages irréguliers n'ont fait l'objet d'aucune déclaration au titre des avantages en nature.

Selon la réponse du prédécesseur du maire actuellement en fonctions aux observations provisoires de la chambre, il existait également sous sa gestion, des pratiques de remisage à domicile sans autorisation formelle. En revanche, les cartes de carburant étaient détenues par le gérant de la station-essence située à Cuges. Bien qu'il ait prétendu dans cette réponse que des contrôles existaient en matière d'utilisation des cartes, ceux-ci n'ont laissé aucune trace. D'autre part, il était même admis que des agents utilisassent la carte essence de la commune dans le cadre d'une mission mais pour alimenter leurs véhicules personnels, ce qui n'est pas prévu par la réglementation régissant les missions et déplacements.

La chambre invite la collectivité à se mettre en conformité avec la réglementation s'agissant de la mise à disposition des véhicules et des avantages en nature. Il est en effet rappelé que l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT impose que le conseil municipal délibère chaque année pour fixer les conditions dans lesquelles il met des véhicules à disposition des élus ou des agents lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie. Selon ce même texte, tout autre avantage en nature doit faire l'objet d'une délibération nominative qui en précise les modalités d'usage.

La chambre recommande par ailleurs à la commune de limiter le nombre de cartes de carburant et d'en contrôler l'usage.

Recommandation n°6 : Limiter le nombre de cartes de carburant et en contrôler l'usage.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur en fonctions a indiqué qu'il serait mis un terme aux mauvaises pratiques observées par la juridiction.

4.2 Les délégations de pouvoirs et de fonctions

4.2.1 Les délégations de pouvoirs au maire

Jusqu'en 2014, le conseil municipal n'avait délégué au maire que le pouvoir d'ester en justice. Le maire élu en mars 2014 s'est vu confier des pouvoirs supplémentaires, consistant en la passation des contrats d'assurances, la création des régies comptables, la délivrance des concessions funéraires, l'acceptation des dons et legs, la fixation des rémunérations des honoraires des avocats, notaires, huissiers et experts, la décision de créer des classes dans les écoles, le renouvellement de l'adhésion de la commune aux associations.

Le champ de ces délégations est donc très restreint. De ce fait, la plupart des actes de la collectivité doivent être précédés d'une autorisation expresse du conseil municipal, sous forme de délibération.

Si cette organisation laisse supposer l'existence d'un contrôle étroit de l'exécutif par le conseil municipal, les faits démontrent plutôt le contraire. Le conseil est effectivement saisi de nombreux sujets, cependant il n'est amené à se prononcer le plus souvent que sur des questions accessoires, notamment en matière de commande publique. Le prédécesseur du maire actuellement en fonctions a affirmé le contraire dans sa réponse aux observations provisoires, mais n'a présenté aucun argument permettant de le démontrer.

4.2.2 L'étendue des délégations de fonctions consenties aux élus

Quelle que soit la période, les délégations données par le maire ont été extrêmement nombreuses. Elles allient systématiquement délégation de fonction et de signature, ce qui pose un certain nombre de problèmes. Ainsi, à l'issue des élections municipales de 2008 comme de celles de 2014, 20 élus ont reçu des délégations de fonctions et de signature, le plus souvent multiples mais de périmètre très variable.

Par exemple, un élu s'est vu accorder une délégation de portée très limitée relative à « *tout ce qui concerne les travaux en régie* » (arrêté n° 61-2014).

Un autre au contraire a reçu délégation pour exercer les responsabilités très étendues suivantes : « *tout ce qui concerne les finances, l'administration générale (y compris la gestion du personnel communal, l'informatisation des services et les nouvelles technologies d'information et de communication, la révision des listes électorales), la fiscalité locale, la gestion et le suivi des dossiers nécessitant des relations avec les autorités administratives supérieures, et le cimetière. Il est également nommé officier d'état civil. Délégation de signature est donnée à cet adjoint pour le domaine de compétences ci-dessus ainsi que pour l'urbanisme, la sécurité, l'intercommunalité, la communication, le contentieux, la veille juridique, le développement durable, l'environnement, la jeunesse, l'animation et la vie associative, l'emploi et l'insertion professionnelle, le centre communal d'action social, la petite enfance et la famille, les personnes âgées et les activités intergénérationnelles, les handicapés, les services techniques, les grands travaux (entreprises, marchés, maîtres d'œuvre...), le patrimoine et les bâtiments communaux, les activités scolaires et extra-scolaires, les fêtes et cérémonies et les affaires culturelles* » (arrêté n° 12-2008).

Le nombre extrêmement élevé de personnes titulaires de délégations suscite dans la pratique une dilution importante des responsabilités tout en permettant l'attribution, à chacun des adjoints ou conseillers concernés, d'une indemnité de fonction.

Au final, la multitude des délégations laisse la curieuse impression que le maire s'est déchargé de l'ensemble de ses responsabilités au profit de ses adjoints et conseillers, ce qui en plus de ne pas favoriser l'efficacité de l'administration de la commune, est irrégulier. La jurisprudence considère en effet que les dispositions de l'article L. 2122-18 du CGCT ne permettent de déléguer qu'une partie et non la totalité des fonctions du maire¹².

En outre, abstraction faite de leur cohérence, ces délégations sont formulées de manière trop générale, si bien que leurs limites ne sont pas clairement identifiables.

Il conviendrait par suite que le nombre des délégations soit réduit et qu'il y soit substituée une répartition précise, claire, cohérente, effective et limitée des fonctions déléguées.

4.2.3 L'absence de contenu réel des délégations

Comme cela a été indiqué plus haut, le maire ne détient que très peu de pouvoirs délégués par le conseil municipal. Aussi, les nombreuses délégations de signature qu'il a consenties dans des domaines où il ne détient aucun pouvoir ne peuvent avoir de portée réelle car elles sont irrégulières, hormis dans le cas où le conseil municipal aurait autorisé préalablement la décision. Par suite, le contenu réel des délégations de signature ne peut être, en droit, qu'extrêmement ténu, voire inexistant.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, le maire en fonctions jusqu'en mars 2014 a soutenu que ce système visait à responsabiliser les élus, tout en affirmant qu'il ne s'était pas déchargé de ses prérogatives, ce qui est incohérent.

Dès lors que les délégations de signature que le maire a jugées utiles d'accorder excèdent le plus souvent les pouvoirs dont il dispose, les actes pris sur la base de ces délégations sont également irréguliers (cf. infra les développements consacrés à la commande publique).

Une révision complète des délégations permettrait d'éviter à l'avenir un usage irrégulier et abondant des délégations.

Recommandation n°7 : Clarifier les délégations de fonctions et de signatures, notamment en matière de commande publique.

L'ordonnateur en fonctions a indiqué dans sa réponse aux observations provisoires que le conseil municipal avait adoptée au mois de janvier 2017 une délibération accordant désormais une large délégation de pouvoirs au maire. Par ailleurs, il a précisé qu'il avait décidé de procéder au retrait des autres délégations en vue d'en adopter de nouvelles, précises et limitées.

¹² Voir CAA Douai, 10 mai 2007, commune de Compiègne N° 06DA00503.

5 LA COMMANDE PUBLIQUE

5.1 Gouvernance des marchés publics

5.1.1 Les effets de l'absence de délégation donnée au maire en matière de commande publique sur la régularité des marchés passés

Comme indiqué précédemment, le maire n'a pas reçu délégation du conseil municipal pour prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés. Il ne pouvait par conséquent prendre aucune initiative ni signer aucun acte en la matière, sans y avoir été expressément autorisé par le conseil. Pour les mêmes raisons, il ne pouvait déléguer une compétence dont il ne disposait pas lui-même¹³.

Or, il a été constaté qu'en dépit de l'absence de délégation, le maire ou l'un de ses délégués s'était le plus souvent comporté comme si cela avait le cas, s'ingérant dans la préparation, la passation et le règlement de nombreux marchés, entachant ainsi d'irrégularité les décisions prises.

Le conseil municipal n'a été que très rarement saisi aux fins d'autoriser le lancement d'une consultation ou de signer les actes d'engagement des marchés. Les quelques cas d'autorisations sollicitées concernent la signature des actes d'engagements des marchés les plus coûteux, d'un montant supérieur à 200 000 €, devant être obligatoirement transmis au contrôle de légalité, ou politiquement sensibles.

De 2009 à 2015, en matière d'investissement, les actes d'engagement dont la signature a été précédée d'une autorisation du conseil portent sur un montant total de 3,59 M€, alors que la commune a mandaté 6,95 M€ de travaux pendant cette même période. Pour ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, les quelques rares autorisations du conseil municipal ont été produites à partir du mois de septembre 2014.

Tableau n° 7 : Autorisations de signature d'actes d'engagement – investissement et fonctionnement (budget principal)

Date délibération	Objet
17/12/2009	Élaboration PLU
16/09/2010	Construction groupe scolaire Lot 1
16/09/2010	Construction groupe scolaire Lot 2
16/09/2010	Avenant 1 MOE groupe scolaire
28/11/2012	Pelouse synthétique
29/06/2012	Construction cuisine centrale
12/11/2015	Assistance technique de fabrication et livraison des repas
19/03/2015	Révision du PLU
18/12/2014	Audit du fonctionnement de la restauration
29/09/2014	Convention de représentation juridique

¹³ La commune a précisé dans sa réponse aux observations provisoires que, depuis une délibération adoptée au mois de janvier 2017, le maire disposait désormais d'une délégation en matière de marchés publics.

Par ailleurs, la commune a souhaité créer une commission d'attribution des marchés, destinée à siéger en vue d'attribuer les marchés dont les montants sont inférieurs à ceux de l'appel d'offres. Cependant, les règles de fonctionnement de cette commission n'ont jamais été arrêtées. Il n'existe d'ailleurs que très peu de procès-verbaux de ses réunions permettant d'appréhender son mode de fonctionnement. Il n'existe pas non plus de compte-rendu au conseil municipal de son éventuelle activité, ni de liste des marchés sur lesquels elle aurait été amenée à se prononcer.

5.1.2 L'organisation des achats courants

Comme il n'existe pas de service spécialement dédié à l'achat, les acheteurs sont multiples : élus ou bien chefs de services. Bien que la comptabilité permette de suivre les consommations par service, la collectivité ne les suit pas, ne vérifie pas le bien-fondé des commandes ni des quantités commandées et n'a d'une manière générale aucune réflexion sur ses besoins.

Aucun guide interne de la commande publique, ni aucun autre document ne définit les procédures d'achat et en particulier les règles de publicité et de mise en concurrence applicables à la passation des marchés à procédure adaptée (MAPA) qui s'imposent dès que les dépenses dépassent un certain seuil, étant précisé qu'en dessous des seuils fixés, la collectivité doit de toute manière veiller à choisir une offre répondant de manière pertinente au besoin, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même prestataire lorsqu'il existe une pluralité d'offres potentielles susceptibles de répondre au besoin.

Au cours de la période examinée, les achats de la commune ont été réalisés au gré des circonstances et n'ont donc été ni anticipés, ni groupés, ni mis en cohérence, ni même vérifiés. Ce mode de fonctionnement rend vaine toute idée de pilotage et d'économie en matière de dépenses, d'autant plus que ces défaillances se cumulent avec celles de la fonction finances, décrites plus haut.

En outre, la commune a pris le risque de se placer en situation d'irrégularité au regard du code des marchés publics, risque avéré notamment pour les catégories d'achats suivantes qui ont été effectués irrégulièrement sans publicité ni mise en concurrence :

- les achats d'alimentation de la cantine, dont les consommations ont atteint 125 000 € par an en moyenne ;
- les dépenses d'électricité : 125 000 € par an ;
- les locations de copieurs et d'ordinateurs : en moyenne 80 000 € par an – ce qui paraît par ailleurs extrêmement élevé au regard de la taille de la commune ;
- les fournitures d'entretien : 35 000 € par an, montant également particulièrement élevé ;
- le carburant : 30 000 € par an en moyenne, dans un contexte d'absence de contrôle des consommations.

Les seules exceptions à l'absence totale de mise en concurrence pour les dépenses courantes ont concerné la téléphonie (37 000 € par an en moyenne) et les fournitures de bureau (15 000 € par an en moyenne). Cependant, compte tenu du montant des dépenses de téléphonie, la commune n'aurait pas dû se contenter de la simple étude de deux propositions réalisée gratuitement par un tiers, mais procéder à une publicité préalable afin de choisir son fournisseur. De plus, une étude en amont du besoin, conduisant à rationaliser les dépenses de téléphonie mobile, paraît s'imposer, la commune disposant de près de 45 lignes de téléphones portables.

Dans le meilleur des cas, les achats ont donc reposé sur la sollicitation de deux ou trois devis. Le plus souvent, aucun devis n'a été préalablement demandé. Quant aux mesures de publicité, elles ne sont attestées que pour le marché relatif à l'externalisation de la restauration scolaire passé en 2015.

Ce mode de fonctionnement, qui ne respecte aucune des règles élémentaires de l'achat public, place la commune dans une situation d'irrégularité généralisée et la prive de la faculté d'acheter dans des conditions avantageuses.

5.1.3 Les opérations d'investissement

5.1.3.1 Les décisions d'investissement

La commune de Cuges-les-Pins éprouve des difficultés récurrentes à définir ses programmes d'investissement. La plupart de ses projets sont précédés d'une définition sommaire des besoins, émanant des élus (maire, premier adjoint, adjoint aux travaux essentiellement) ou du responsable des services techniques.

Lorsqu'il s'agit de travaux présentant quelques difficultés techniques, des missions de maîtrise d'œuvre comprenant des éléments de mission avancés, pouvant aller jusqu'à l'assistance pour la passation des contrats de travaux, sont commandées avant l'engagement des travaux. Toutefois, une fois la mission achevée et les coûts connus, la commune renonce à son projet, se rendant compte qu'elle n'aura pas les moyens de financer l'opération, ou bien diffère et modifie l'enveloppe financière et le programme, et commande pour finir une autre mission de maîtrise d'œuvre. Tel a été le cas pour les projets significatifs concernant notamment la construction de l'école, la cuisine centrale, et plus récemment les projets d'extension-rénovation de l'école ou les travaux de voirie.

La commune aurait tout intérêt à respecter la démarche prescrite par la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite loi MOP. Celle-ci précise que le programme et l'enveloppe financière prévisionnelle doivent être définis avant tout commencement des avant-projets. Dès lors, au lieu de contracter d'emblée des missions de maîtrise d'œuvre complètes, la commune devrait s'en tenir à une mission d'esquisse ou de diagnostic préalable qui lui permettrait de vérifier que ses projets sont compatibles avec les moyens dont elle dispose. Ceci lui éviterait de faire réaliser des études finalement inutilisables et surtout lui ferait économiser plusieurs dizaines de milliers d'euros.

Dans les autres cas, majoritaires, les caractéristiques très générales des travaux, ainsi que l'estimation de leur coût, sont définis à partir d'un ou deux devis présentés au conseil municipal. Néanmoins, le conseil n'est pas saisi, sauf dans de très rares cas, afin d'approuver le lancement d'une consultation, l'attribution des marchés et la signature des actes d'engagement. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire en fonctions jusqu'en mars 2014 a soutenu que la consultation du conseil municipal était superflue dans la mesure où sa majorité était informée, ce qui constitue une conception singulière des règles de la commande publique et du fonctionnement de la démocratie locale.

En pratique, le rapporteur des projets d'investissement se limite à proposer au conseil d'autoriser le maire à déposer des demandes de subventions et à lui demander d'approuver le plan de financement et d'inscrire les dépenses au budget.

Ce « plan de financement » est en fait extrêmement succinct. Il ne présente que la part du montant restant à la charge de la commune après subventions, mais ne permet pas de savoir de quelle manière sera assuré le préfinancement des travaux subventionnés, ni même comment le reste à charge pourrait être financé. En outre, ce reste à charge est qualifié abusivement d'autofinancement. En effet, la collectivité ne disposant pas d'autofinancement fait en réalité appel à d'autres ressources pour financer ses investissements : emprunts, FCTVA, expédients divers décrits plus haut...

Cette présentation des projets d'investissements, tout comme la pratique, accréditent en outre l'idée que le projet d'investissement de la commune résulte essentiellement de l'effet d'aubaine que constituent les importantes subventions offertes par le département ou l'État.

Ainsi, elle contracte à la hâte, de peur de voir ces subventions lui échapper et définit seulement ensuite ses besoins. Puis, une fois ceux-ci définis et le coût de l'opération connu, la commune se trouve confrontée à des difficultés qu'elle n'avait pas anticipées, et se voit contrainte de renoncer, ou de réviser ses projets.

Les attermoiements consécutifs à ces processus de décisions en matière d'investissement trouvent accessoirement leur traduction dans les faibles réalisations comparées aux prévisions évoquées ci-avant.

Par suite, la chambre invite la commune à délivrer au conseil municipal, préalablement à toute décision d'investissement, une information complète et détaillée sur son coût et son mode de financement, reposant sur une étude d'esquisse sérieuse.

5.1.3.2 Le découpage des opérations

Entre 2009 et 2015, la commune de Cuges-les-Pins a inscrit à son budget 67 opérations d'investissements, dont 55 pour un montant inférieur à 90 000 € 14 de ces opérations présentaient un budget compris entre 89 700 € et 90 000 €.

Or, des prestations identiques ont été scindées en plusieurs opérations de moins de 90 000 €. C'est notamment le cas des travaux de voirie réalisés chaque année, des travaux de toiture ou des travaux concernant l'école maternelle.

Ces pratiques traduisent une volonté de contourner les règles du code des marchés publics qui imposent de publier un avis d'appel à la concurrence dès lors que le montant des besoins estimé est supérieur à 90 000 € HT¹⁴.

L'ancien ordonnateur s'en est défendu dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, en expliquant que ce découpage, qu'il qualifie d'optimisation, était destiné à engranger des subventions du département, qui cofinance les travaux dont le montant est inférieur à ce seuil de 90 000 €. Il a également expliqué que les travaux de couverture avaient bien concerné un même bâtiment, mais des toitures chaque année différente, et qu'il en était de même des travaux de macadam. La chambre rappelle que le principe d'annualité budgétaire est sans incidence sur le calcul de la valeur estimée des besoins, qui doit être déterminée en prenant en compte la valeur globale des travaux se rapportant à une opération (voir II de l'article 27 du code des marchés publics alors en vigueur).

¹⁴ Règle prévue par le III-1° de l'article 40 du code des marchés publics dans sa rédaction alors en vigueur.

5.1.3.3 La publicité des appels à concurrence

Comme en matière d'achats courants, les marchés publics d'investissement conclus au cours de la période 2009-2015 sont souvent caractérisés par une absence de publicité et de mise en concurrence préalables.

Une telle publicité est obligatoire dès lors que le montant du marché est supérieur à 90 000 € HT. Or, sur la période 2009-2015, trois seulement des douze opérations pour lesquelles ce seuil a été dépassé ont fait l'objet de dépenses de publicité : la construction du groupe scolaire, celle de la cuisine centrale et la réalisation de la pelouse synthétique du stade.

La commune a donc enfreint pour les trois quarts des opérations concernées les règles du code des marchés publics en matière de publicité.

5.1.3.4 Les pièces attestant des conditions de passation

Sur la période comprise entre le 1^{er} janvier 2009 et le mois de mars 2014, les dossiers complets de marchés n'ont pu être spontanément présentés par les services municipaux. Ils se sont au mieux limités à quelques enveloppes de candidatures, souvent non datées, parfois non ouvertes. Ces enveloppes, qui ne portaient de plus que sur huit « consultations », n'ont pas permis, à elles-seules, de s'assurer de l'effectivité de la mise en concurrence et du respect des règles des marchés publics.

L'ancien ordonnateur, qui ne s'explique pas l'absence de dossiers de marchés, a affirmé que les procédures avaient été respectées.

La commune a finalement pu rassembler et transmettre à la chambre un certain nombre de pièces de marchés relatives à la construction de la nouvelle école et de la cuisine centrale, trois enveloppes de candidatures pour le marché de maîtrise d'œuvre de la construction de la cuisine centrale (dont celle de l'attributaire, non datée), plusieurs candidatures pour la mission de coordination, SPS et contrôle technique de la construction de la cuisine centrale, ainsi que des pièces de marchés concernant le budget annexe de l'eau non compris dans l'échantillon de la chambre.

Après examen de ces pièces, seules ont pu être en grande partie reconstituées les procédures de passation des marchés de travaux conclus pour la construction de la nouvelle école (deux lots) et de la cuisine centrale (un lot unique).

Les pièces jointes à l'appui des mandats de paiement adressées à la chambre par le comptable public ne permettent pas davantage de justifier de la régularité des procédures de mise en concurrence.

Par ailleurs, en réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire en fonctions jusqu'en mars 2014 a communiqué diverses pièces concernant quelques marchés. Il ne sera pas revenu sur ceux déjà produits en cours d'instruction (travaux de la nouvelle école, travaux de la cuisine centrale). Pour les autres, il ne s'agit le plus souvent que de documents dactylographiés non datés ni signés, qui ne sont pas de nature à modifier les constats faits par la chambre.

- En ce qui concerne la mission de maîtrise d'œuvre de la nouvelle école :

Un feuillet est joint représentant un tableau Excel censé émaner d'une réunion « du décembre 2007 » non signé et où apparaissent quatre candidats retenus et des prix. Il ne permet pas plus qu'un autre feuillet déjà en possession de la chambre, de tirer de conclusions quant à la régularité de la procédure d'attribution.

- En ce qui concerne le marché de maîtrise d'œuvre de la cuisine centrale :

Les pièces rassemblées mélangent les deux marchés de maîtrise d'œuvre passés pour la construction de la cuisine centrale. Pour le premier, il a été produit un rapport d'analyse des offres non signé ni daté. A supposer que ce document soit authentique, le critère d'attribution du marché était l'offre la mieux disante. Or, l'offre retenue n'était pas la moins chère, et rien ne permet d'établir sur quels éléments, autres que le prix, l'offre retenue aurait été mieux disante.

Pour le second, des copies d'écran ont été produites et sont supposées démontrer qu'un appel à concurrence a été publié sur le site internet de la ville. A supposer ces pièces authentiques, il est peu probable que cela ait suffi à susciter une mise en concurrence efficace. Il est également joint un règlement de consultation et un tableau de classement des offres, non daté ni signé, et l'acte d'engagement déjà communiqué lors de l'instruction. Ces pièces, dont la valeur probante est plus que limitée, ne permettent toujours pas d'établir dans quelles conditions ont été attribués les marchés.

- En ce qui concerne les marchés de contrôle de la cuisine centrale :

Il s'agit de trois copies d'écran identiques, datées du 25 janvier 2017, provenant semble-t-il du site internet de la ville de Cuges. Elles constituent apparemment un appel à candidatures très sommaire pour des prestations de contrôle technique et de sécurité de travaux évalués à 450 000 € HT, pour lesquelles les offres devaient être déposées au plus tard le 11 février 2011.

Cela n'est pas cohérent puisque le marché de travaux a fait l'objet d'un appel à candidature au mois d'avril 2012, soit plus d'un an après celui concernant les missions de contrôle.

Aussi, la consultation de 2011, à supposer même qu'elle ait bien existé et que la sélection des candidats se soit déroulée de manière régulière, aurait nécessité une nouvelle mise en concurrence, ce qui n'est pas établi.

- En ce qui concerne le marché de la pelouse synthétique :

Il a été produit une copie d'un appel à candidatures publié dans le journal d'annonces légales TPBM. Le maire en fonctions jusqu'en mars 2014 a également joint un devis pour la création d'une pelouse synthétique, daté du 27 novembre 2009 – trois ans avant l'appel à concurrence - d'un montant de 383 078,80 €. Il est à noter que le marché attribué trois ans plus tard l'a été pour un montant légèrement actualisé de 394 089,18 €. Ce devis a été établi dans la ville où se trouve le siège de l'entreprise qui est devenue co-titulaire du marché.

Les autres pièces disponibles ne permettent pas de comprendre de quelle manière s'est opérée la sélection du titulaire du marché.

- En ce qui concerne les travaux de voirie :

Deux copies d'écran du site internet de la ville de Cuges-les-Pins, datées du 25 janvier 2017, ont été produites. Il s'agit, d'une part, d'un avis d'appel à concurrence qui aurait été publié le 27 juillet 2010. La date limite de dépôt des candidatures était fixée le 26 août 2010, ce qui n'est pas la période la plus propice à une mise en concurrence efficace.

A également été communiqué un avis d'appel à concurrence qui aurait été publié le 12 juin 2012 sur le site internet de la ville, fixant au 25 juin 2012 la date limite de dépôt des candidatures, ce qui laissait moins de deux semaines aux éventuels candidats pour soumissionner.

Un autre document, appelé rapport d'analyse des offres, y a été joint. Il n'est pas daté (sauf la mention du 3 janvier 2017 en bas de la page) ni signé et mentionne une publication dans TPBM le 21 avril 2010, non produite parmi les pièces, ce qui n'est pas très cohérent avec la date de publication sur le site de la ville, qui normalement devrait être concomitante.

Quoi qu'il en soit, les offres et les différentes pièces de ces marchés de voirie n'ont jamais été produites.

- Autres publications :

Un avis publié en 2009, qui n'avait pas été présenté lors de l'instruction, concerne des prestations d'étude en vue de la révision du POS qui ont été imputées parmi les dépenses de fonctionnement, manifestement en raison du fait qu'aucun crédit d'investissement n'était ouvert pour cette opération au budget de l'année 2009. Il est incohérent avec un autre avis produit par l'ancien ordonnateur¹⁵ : en effet, la date de retrait de dossier et la date limite de dépôt des offres ne correspondent pas : 12 juin et 15 juillet pour le premier ; 28 avril et 29 mai pour le second.

- Autres pièces de marchés :

Quelques avis d'appel à concurrence établis au moyen d'un logiciel de traitement de texte, dont la date de création et l'auteur sont inconnus, ont enfin été communiqués à la chambre. Ils portent également sur la révision du POS et comprennent un tableau chiffré censé représenter une analyse des offres. Le même type de documents a été produit pour les travaux de toiture de la chapelle de l'Annonciade, ainsi qu'un petit tableau Excel concernant la construction d'un dortoir.

Ces pièces n'ont aucune valeur probante.

En définitive, pour la période comprise entre janvier 2009 et mars 2014, la chambre n'a pu disposer de l'ensemble des pièces de passation des marchés que pour deux opérations d'investissement sur les 48 ayant donné lieu à des mandatements au cours de la période. Pour au moins 46 opérations d'investissement, représentant 3,4 M€ de dépenses, il ne peut être présumé que les règles de mise en concurrence ont été respectées.

5.1.4 L'illustration des mauvaises pratiques par quelques marchés passés par les élus

Les quelques exemples ci-dessous illustrent non seulement l'usage irrégulier des délégations évoqué ci-avant, mais également d'autres irrégularités, et notamment des défauts de mise en concurrence.

5.1.4.1 Les locations d'ordinateurs, d'équipements de sauvegarde et de photocopieurs

Les contrats ci-dessous ont été conclus entre 2009 et 2012 par le premier adjoint, sans autorisation du conseil municipal, ni mise en concurrence. Il peut être incidemment souligné le coût prohibitif pour la collectivité de ces équipements.

¹⁵ Pièce n° 31 de sa réponse aux observations provisoires.

Tableau n° 8 : Locations de matériel informatique et copieurs

Date du contrat	Type de contrat	Type d'équipement	Durée du contrat	Montant des loyers
17/04/2009	Location avec option d'achat	Un serveur -17 ordinateurs	4 ans	93 600 €
13/10/2011	Location et maintenance	Equipements de sauvegarde	5 ans	13 814 €
13/10/2011	Location-vente et maintenance	Ordinateurs et serveur	4 ans	73 587 €
18/06/2010	Location-vente	Photocopieur	5 ans et 3 mois	30 652 €
05/06/2012	Location	Dupli copieur couleur	5 ans	88 531 €

5.1.4.2 Achat d'un minibus

La première adjointe a présenté devant le conseil municipal une décision budgétaire modificative (DM) le 12 novembre 2015 qui indique parmi divers sujets : « *Enfin, l'opportunité se présente d'acquérir un véhicule 9 places en excellent état et ayant peu roulé. Les sommes restantes étant insuffisantes, il est nécessaire de rajouter des crédits du programme 9284, acquisition de véhicules* ». Pour autant, le conseil municipal n'a pas expressément autorisé la dépense.

Le 8 février 2016, une société a vendu à la commune pour 15 000 € un véhicule de 9 places. La facture est revêtue de la signature de la première adjointe et précédée de la mention manuscrite « *bon pour accord* ». La carte grise du véhicule montre que la société n'était propriétaire du véhicule que depuis quelques jours, l'ayant immatriculé à son nom le 29 janvier 2016. Elle indique « *vendu le 20/02/2016* ». Une carte grise a été établie au nom de la commune de Cuges-les-Pins le 22 février 2016.

Aucune preuve de mise en concurrence, même si elle n'était pas obligatoire compte tenu du montant en cause, n'a été apportée. Par ailleurs, cette dépense a été engagée en 2016, alors qu'aucun crédit d'investissement n'était ouvert au budget de cet exercice : aucun reste à réaliser n'était inscrit et le conseil municipal n'avait pas non plus autorisé l'exécutif à engager les dépenses d'investissement dans la limite du quart des crédits ouverts de l'exercice précédent.

Enfin, se pose le problème de l'identité du vendeur de ce bien, qui n'avait pas été communiquée au conseil municipal en 2015. La société venderesse était dirigée par le beau-frère et le mari de la première adjointe. Ceci est de nature à poser quelques difficultés, sachant que cette dernière a également pris part au vote de la DM et a signé le bon de commande.

Face à ces difficultés, le conseil municipal a, le 13 avril 2016, adopté une délibération « *afin de réaffirmer le besoin de la commune d'acquérir un véhicule d'occasion, inscrire la dépense au budget de la commune, désigner un expert chargé d'évaluer la valeur réelle du véhicule au 12 novembre 2015, restituer le véhicule, et autoriser la signature de la cession* ».

Cette délibération n'apporte pas une solution satisfaisante à l'ensemble des problèmes posés. La restitution du véhicule n'efface pas les irrégularités ou infractions commises

D'une part, la dépense a été engagée sans autorisation, sans crédits disponibles, et qui ne le seront pas davantage à l'issue de la délibération d'avril 2016, dès lors qu'il y est question de maintenir des crédits non reportés de 2015, pour régler une dépense engagée en 2016.

D'autre part, la saisine d'un expert implique une nouvelle dépense pour la commune, qui n'a pas permis de conclure qu'une mise en concurrence organisée dans des conditions conformes au droit aurait été désavantageuse pour la commune.

5.1.4.3 Travaux d'installation de vidéosurveillance et assistance à maîtrise d'ouvrage

L'acte d'engagement de ce marché de travaux d'un montant de 77 600 € a été signé par l'adjoint aux travaux, le 27 juillet 2015, bien que le conseil municipal ne l'ait pas autorisé.

De façon singulière, trois mois plus tard, le 20 octobre 2015 et toujours sans autorisation du conseil municipal, un marché à bon de commandes de 235 000 € a été signé par cet élu, comprenant entre autres les études préalables à la réalisation de ce système, alors même que ce dernier avait été inauguré deux semaines auparavant.

Ces études déjà réalisées ont donc été intégrées a posteriori dans ce marché du 20 octobre 2015, pour dissimuler une absence de mise en concurrence préalable. Cela est d'ailleurs confirmé par le descriptif des prestations figurant au CCTP du marché à bon de commandes, ainsi que le procès-verbal de la réunion du conseil municipal du 13 avril 2016 (p. 13) dont il ressort que le maire a admis implicitement ces faits.

Enfin, afin de pouvoir justifier auprès du comptable public les dépenses relatives aux études préalables et procéder à leur paiement, deux ordres de services de 6 000 € chacun, fictifs car postérieurs à la réalisation des prestations, ont été établis les 30 novembre 2015 et 20 janvier 2016, prétendant avoir pour objet l'installation d'un système de vidéo protection, le suivi des travaux de réception et celui de la mise en service de cet équipement.

5.1.4.4 Étude de faisabilité pour l'extension et l'aménagement du site scolaire

Ce marché, non autorisé par le conseil municipal, a été signé le 27 juillet 2015 par un élu sous la forme d'un ordre de service. Le montant des prestations confiées à Mme B. était de 14 500 € HT (17 400 € TTC). Les factures correspondant à ces prestations ont été enregistrées en comptabilité sous un libellé fictif (« Études de programmation – voirie communale »).

Ce faux a été réalisé avec l'intention de percevoir des subventions du département des Bouches-du-Rhône (CD 13). En effet, dans le cadre du contrat départemental de développement et d'aménagement (CDDA) conclu avec la commune en 2015, le CD 13 n'avait accepté de subventionner en 2015 que des études de voirie, mais pas le projet d'extension de l'école, puisque ces travaux ne devaient débiter qu'en 2016.

Cette manipulation a été motivée par le fait que les services municipaux estimaient que le département ne demandait pas communication de l'étude pour régler les subventions, mais seulement un état des mandatements visé par le trésorier, alors même que le contrat départemental – article 4 - prévoit que lorsqu'il s'agit d'études, la commune doit transmettre le contrat d'études signé et l'étude réalisée avec la demande le versement. Le département a précisé en réponse aux observations provisoires de la chambre qu'il vérifiait que les études étaient produites et que la commune n'avait finalement pas en l'espèce demandé le versement la subvention.

La chambre observe enfin à la lecture des factures que le cabinet d'architecte a réussi la performance de réaliser et facturer trois jours après l'ordre de service, la pré-programmation (analyse du site, définition des besoins, collecte des documents d'urbanisme) et le montage du dossier de consultation pour l'extension et l'aménagement de l'école (règlement de consultation, acte d'engagement, CCAP, CCTP, DPGF), sans que l'étude de faisabilité ni le programme technique détaillé ne soient encore rédigés. Ces prestations n'ont en effet été facturées que plusieurs mois après¹⁶.

¹⁶ Le 3 novembre 2015 pour l'étude de faisabilité, et le 9 décembre 2015 pour le programme technique détaillé.

5.1.5 La concentration des marchés au profit de quelques fournisseurs

Dix fournisseurs, dont ceux intervenus sur l'opération de construction de l'école et de la cuisine centrale, ont absorbé 64 % des dépenses d'investissement réalisées au cours de la période examinée.

Hors opération de construction de l'école et de la cuisine centrale, dix fournisseurs ont concentré 84 % des dépenses d'investissement. Par ailleurs, huit d'entre eux ont été retenus pour au minimum cinq opérations d'investissement.

Les commandes de la commune se concentrent donc sur un tout petit nombre d'entreprises, ce qui ne peut que résulter des pratiques très restrictives de mise en concurrence relevées par la chambre.

Par conséquent, il conviendrait que la commune adopte très rapidement des procédures de mises en concurrence transparentes et efficaces en se conformant aux quatre recommandations suivantes :

Recommandation n°8 : Réduire le nombre d'acheteurs et formaliser les procédures d'achat conformément aux dispositions réglementaires.

Recommandation n°9 : Mettre en place une organisation permettant de procéder à une analyse des besoins préalablement à tous achats ou travaux.

Recommandation n°10 : Surveiller et respecter les seuils de procédure et de publicité en vigueur.

Recommandation n°11 : Mettre en place des procédures de mise en concurrence transparentes et efficaces.

L'ordonnateur en fonctions a indiqué dans sa réponse aux observations provisoires qu'il entendait les mettre en œuvre intégralement.

6 LES GRANDS PROJETS DE LA PERIODE 2009-2016

Les grands projets de cette période ont été la réalisation de la pelouse synthétique du stade (2012-2013), la construction de la nouvelle école élémentaire (2011) et la construction de la cuisine centrale (2012-2013). Plus récemment, la commune a décidé d'externaliser la restauration scolaire (2016). Un grand projet est en cours : il concerne la rénovation thermique de l'école construite en 2011 et son extension par la création d'un bâtiment à énergie positive de 10 classes. Enfin, un projet aura traversé toute la période sans pour autant aboutir, la modification du plan local d'urbanisme.

6.1 La modification du plan local d'urbanisme

La commune est particulièrement attachée à transférer le plus tard possible sa compétence en matière de plan local de l'urbanisme (PLU). Cela s'explique principalement par le fait qu'en dépit des dépenses considérables qu'elle a engagées à ce titre, elle n'a toujours pas réussi à se doter d'un plan à jour.

La révision du PLU faisait l'objet d'une opération d'investissement qui a donné lieu à 51 000 € de dépenses sur la période 2010-2013. Cependant ce projet a fait l'objet de plusieurs avis défavorables des services de l'Etat, de réserves du commissaire enquêteur et de plusieurs recours contentieux après son adoption. Malgré cela, la commune s'est obstinée à le maintenir, moyennant 52 000 € d'honoraires et frais de justice supplémentaires afin de le défendre.

Ce plan a finalement été annulé par le tribunal administratif de Marseille au mois de septembre 2015. En accord avec le préfet et la DDTM, la commune a alors adopté un PLU dont ont été ôtées les dispositions litigieuses. Toutefois, il ne serait pas compatible avec les documents de cadrage intercommunaux et ne permettrait pas non plus de maîtriser le développement de son urbanisation.

Aussi, avant que la compétence ne soit définitivement transférée à la métropole et afin de pouvoir disposer d'un PLU à jour, la commune entend le réviser afin de le mettre en cohérence notamment avec la loi « Grenelle II » et le SCOT, ce qui impliquera de nouvelles dépenses, alors qu'elle y a déjà consacré le double du montant initialement prévu.

6.2 La pelouse synthétique du stade

Pour ce marché d'un montant de 394 089 € largement couvert par des subventions et des dotations¹⁷, les seules pièces qui ont pu être obtenues lors du contrôle se sont limitées à une copie de l'acte d'engagement, un ordre de service de démarrage des travaux, un procès-verbal de réception des travaux sans date d'achèvement et un certificat de paiement. En réponse au rapport d'observations provisoires, les deux entreprises co-titulaires du marché ont produit un avis d'appel à concurrence, un règlement de consultation, un bordereau des prix unitaires non rempli, un cahier des clauses techniques particulières et des factures.

Cependant ces pièces ne permettent pas de vérifier dans quelles conditions le marché leur a été attribué.

Par ailleurs, deux prestations ont été réalisées hors marché. Elles concernent la mise en place d'un dispositif d'arrosage et la fourniture de pare-ballons. Ces prestations ont été facturées pour 11 433 €.

Hormis la nécessité qu'il y aurait eu d'établir un avenant au marché initial afin d'intégrer ces travaux supplémentaires¹⁸, se pose le problème de leur réalité. Ces prestations avaient en effet très clairement déjà été facturées dans le cadre du marché initial, à la lecture du décompte général et définitif (DGD) joint à l'appui du dernier mandat de paiement du marché (cf. page 3 du DGD).

¹⁷ 60 000 € au titre de la réserve parlementaire, 188 821 € par le conseil départemental des Bouches-du-Rhône et classiquement le concours du FCTVA à concurrence de 61 010 €

¹⁸ Aux termes de l'article 118 du code des marchés publics, dans sa rédaction alors en vigueur, « Dans le cas particulier où le montant des prestations exécutées atteint le montant prévu par le marché, la poursuite de l'exécution des prestations est subordonnée, que les prix indiqués au marché soient forfaitaires ou unitaires, à la conclusion d'un avenant ou, si le marché le prévoit, à une décision de poursuivre prise par le pouvoir adjudicateur ».

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien ordonnateur n'a apporté aucune explication au sujet des pare-ballons. En revanche, s'agissant du dispositif d'arrosage, il a soutenu que les travaux avaient fait suite à des problèmes de pression d'eau découverts après des tests. Pourtant, des essais et contrôles de l'arrosage avaient été facturés¹⁹ avant la réception des travaux de la pelouse, étant observé qu'elle a d'ailleurs été prononcée sans réserve le 26 avril 2013. Le bien-fondé de cette prestation supplémentaire, facturée deux mois après, le 28 juin 2013, reste donc très douteux.

6.3 La construction de la nouvelle école (2011)

6.3.1 Genèse du projet

Au mois d'avril 2006, une délibération a été prise afin de réaliser en deux tranches entre 2006 et 2007, la construction d'une école devant comprendre 8 classes, d'une salle de repos pour l'école maternelle et l'équipement de la cuisine centrale existante de l'école maternelle afin d'assurer la liaison chaude avec la nouvelle école.

Selon la délibération, le coût de l'ensemble de ces travaux avait été estimé par un architecte à 929 764 €.

6.3.2 L'acquisition du terrain (2010)

Mi-2009, les travaux n'avaient pas encore débuté car la commune ne disposait toujours pas des terrains nécessaires à la réalisation de l'opération. L'emplacement choisi pour implanter cette école nécessitait en effet de procéder à une révision du plan d'occupation des sols (POS). Or, la délibération adoptant cette révision avait été attaquée en référé par le préfet devant le tribunal administratif, qui a décidé de la suspendre.

La commune a alors décidé de l'implanter sur une parcelle voisine, non constructible, mais qui pourrait le devenir après une révision simplifiée du POS.

Cette absence de maîtrise du foncier, plus de quatre ans après la délibération envisageant d'acquérir les terrains nécessaires (2005), a conduit à la perte du bénéfice de subventions, sollicitées très en amont. En effet, après qu'ont été épuisées toutes les possibilités de prorogations, la subvention accordée par l'État dans le cadre de la dotation globale d'équipement a été perdue (103 200 €), faute de démarrage des travaux dans les délais impartis.

Elle a eu également pour conséquence de renchérir le prix du terrain destiné à accueillir la construction de l'école. Alors que les parcelles identifiées à l'origine étaient évaluées par le service des domaines à 2,53 € le mètre carré, la parcelle sur laquelle l'école a finalement été construite, contiguë aux premières, a coûté à la commune plus de cinq fois ce prix (13,34 € le m²).

En outre, le nouveau terrain d'assiette choisi, en pente et d'une surface aménagée plus importante, a occasionné également un surcoût en matière de VRD, évalué à 185 000 € par le maître d'œuvre (MOE).

Le renchérissement du coût du terrain d'assiette a été le premier évènement d'un glissement continu du coût de l'opération.

¹⁹ Cf. poste n° 116 du décompte général et définitif du marché daté du 29 avril 2013.

6.3.3 Évolution du coût du projet

6.3.3.1 Évolution du coût à la suite de la signature du contrat de maîtrise d'œuvre

Le coût prévisionnel du projet a presque doublé à la suite de l'attribution du marché de maîtrise d'œuvre dans des conditions que la chambre n'a pu éclaircir. L'acte d'engagement, établi en décembre 2007, indique en effet que le coût des travaux est estimé à 1,79 M€, alors même que la salle de repos de l'école maternelle et la cuisine centrale prévues dans l'enveloppe initiale ont disparu du projet.

6.3.3.2 Évolution au seuil de la passation des marchés de travaux

Il résulte d'une note interne de 2010, que le coût du projet a subi une nouvelle hausse, passant à 3,2 M€, soit plus de 3,5 fois le coût initial. Malgré cela, l'avis du conseil municipal ne sera recueilli que bien plus tard, le 16 septembre 2010, au moment de signer les marchés de travaux et l'avenant au marché de maîtrise d'œuvre.

Il consistait alors en la construction en une seule tranche d'un bâtiment à très haute performance énergétique (THPE) pour 2,16 M€, la restructuration de la cuisine centrale de l'école maternelle et la réalisation d'une cuisine satellite dans la nouvelle école primaire, la création d'un dortoir (0,72 M€), ainsi que les honoraires du maître d'œuvre (0,15 M€).

Les services de l'Etat ont fait savoir qu'ils refuseraient de subventionner un tel projet dans le cadre de la DGE 2010.

Les marchés de travaux signés et la maîtrise d'œuvre auront cependant un périmètre plus étroit, puisque la cuisine centrale et le dortoir en seront finalement exclus. L'objectif de cette exclusion était de découper le nouveau projet en trois pour en masquer le dérapage financier, afin de continuer à bénéficier des larges subventions du département obtenues pour un projet de moindre coût.

Le dortoir de l'école maternelle a ainsi fait l'objet d'un découpage artificiel en deux opérations d'investissement inscrites en 2011 et 2013, l'une s'appelant dortoir et l'autre salle de repos. Le total des dépenses mandatées à ce titre a atteint 202 242 €. La restructuration de la cuisine centrale de l'école maternelle et la réalisation de la cuisine satellite de l'école élémentaire, ont donné lieu pour leur part à une opération spécifique, inscrite au contrat départemental de développement et d'aménagement (CDDA) 2011-2014 pour 1,27 M€.

6.3.4 L'attribution des marchés de travaux

6.3.4.1 Les deux lots du marché de construction de la nouvelle école

La commune a choisi de recourir à une procédure adaptée en vue de la passation de ce marché, qui ne comprenait que deux lots, portant sur la construction du bâtiment et la réalisation des travaux de VRD.

L'avis d'appel à concurrence a été publié le 30 juin 2010, la date limite de réception des offres étant fixée au 29 juillet 2010.

Il peut en premier lieu être regretté que la commune ait choisi de limiter à un seul lot l'opération de construction du bâtiment, alors qu'une passation en lots séparés ne présentait aucune difficulté particulière. Il est rappelé que l'allotissement est une obligation. L'article 10 du code des marchés publics en vigueur disposait ainsi : « *afin de susciter la plus large concurrence, et sauf si l'objet du marché ne permet pas l'identification de prestations distinctes, le pouvoir adjudicateur passe le marché en lots séparés* ».

Le nombre de sous-traitants auquel a eu recours le titulaire afin d'exécuter les différentes parties de la construction témoigne indirectement de cette absence de difficulté puisque 54 % du montant du marché a été sous-traité. Il est à noter accessoirement que parmi ces sous-traitants figure un fournisseur assidu de la commune.

En deuxième lieu, le délai laissé aux candidats afin de déposer une offre a été extrêmement court : moins d'un mois, le mois de juillet. Compte tenu de la période estivale au cours de laquelle cette consultation a été lancée, il peut être considéré que la commune ne s'est donné que très peu de chances de susciter une large concurrence, alors même que le montant du projet était estimé à 1,79 M€.

Le nombre et la qualité des offres reçues en attestent d'ailleurs puisque seuls deux candidats ont déposé une offre pour le lot n° 1, dont une de piètre qualité, selon le rapport d'analyse des offres.

En troisième lieu, s'agissant du dépôt des offres et de l'ouverture des plis, la date d'arrivée de la candidature de l'entreprise qui a été retenue pour le lot n° 1 n'est pas vérifiable, puisque l'enveloppe contenant sa candidature a disparu. De plus, il n'existe pas de procès-verbal de la séance d'ouverture des plis. Cette dernière, selon le procès-verbal de la « commission d'appel d'offres » qui a statué ultérieurement sur les propositions des candidats, aurait eu lieu le 3 août 2010, cinq jours après la date limite de dépôt des candidatures.

Le principe de transparence de la procédure n'a donc pas été respecté dans la passation de ce marché. En outre, la commune ne s'est pas donné les moyens de susciter la concurrence la plus large.

6.3.5 L'avenant au marché de maîtrise d'œuvre

Un avenant au marché de maîtrise d'œuvre a été conclu afin de fixer définitivement la rémunération du maître d'œuvre en tenant compte du fait que le montant des marchés de travaux attribués s'est avéré inférieur à celui envisagé dans le cadre de l'avant-projet définitif.

Cependant cet avenant présente une erreur conduisant à une augmentation masquée de la rémunération du maître d'œuvre. En effet, l'avenant expose que le montant des travaux avec les entreprises mieux-disantes était de 2 123 456 €. Le forfait définitif de rémunération a donc été fixé à 7 % de cette somme, soit 148 641,93 €.

Or, les marchés de travaux se sont élevés 1 973 163 €. Dans ces conditions, le forfait définitif de rémunération aurait dû s'établir, selon le raisonnement retenu par la commune, à 138 121 €, soit 10 520 € de moins.

6.4 La construction de la cuisine centrale

6.4.1 Le déplacement de la cuisine centrale

La délibération du 31 mai 2011 adoptant le CDDA dans lequel s'insère la construction de la cuisine centrale pour 1,27 M€ a été rapportée un mois après son adoption. Il a en effet été décidé de construire cet équipement sur le site de la nouvelle école élémentaire, toujours en liaison chaude, et de réaliser une cuisine satellite à l'école maternelle, pour un coût total porté à 1,43 M€.

Le surcoût de près de 160 000 € a fait l'objet d'une présentation au conseil municipal bien peu éclairante : « *le coût est plus élevé mais ce choix est plus avantageux. Entre autres, un local sera récupéré pour servir de classe d'adaptation* ».

A ce montant s'est ajouté, du fait du déplacement de la cuisine centrale, une somme de 39 000 € pour la construction d'un self-service afin d'accueillir l'ensemble des enfants des deux écoles élémentaires, l'ancienne et la nouvelle.

Mais surtout, le choix d'implanter la cuisine centrale sur la même assiette foncière, chèrement acquise de la nouvelle école, complique très sérieusement les possibilités d'extension du groupe scolaire, ce qui était pourtant le but initial. En effet, l'ancienne école élémentaire avait vocation à disparaître, permettant à l'ensemble des classes de l'école de se regrouper sur ce nouveau site.

6.4.2 Le marché de maîtrise d'œuvre et le marché de construction

6.4.2.1 Le marché de maîtrise d'œuvre

Un premier marché de maîtrise d'œuvre portant sur la localisation initiale du projet a été passé en fin d'année 2010, dans des conditions de régularité que la chambre n'a pas été en mesure d'apprécier, puisque le dossier disponible du marché se résume à quatre enveloppes de candidatures.

Il semble que l'architecte choisi ait réalisé un avant-projet inutilisé, moyennant une rémunération de près de 14 000 €, avant que le marché ne soit résilié. Les circonstances de cette résiliation, ainsi que les motifs détaillés qui ont conduit à implanter finalement la cuisine centrale sur le site de la nouvelle école primaire n'ont pu recevoir d'explications claires.

Ce changement d'implantation a conduit la commune à passer un nouveau marché de maîtrise d'œuvre dans des conditions de régularité que la chambre n'a pas été davantage en mesure d'apprécier, dès lors que les seules pièces de passation présentées lors du contrôle se limitent à trois enveloppes de candidatures reliées entre elles par un adhésif.

L'une de ces enveloppes, non datée, contenait la candidature de l'architecte à qui a été attribué le marché. Ce dernier consistait en une mission complète de maîtrise d'œuvre depuis l'avant-projet jusqu'à la levée des réserves. L'acte d'engagement signé par le maire mais non daté, prévoyait une rémunération provisoire de 73 225 €, basée sur un montant prévisionnel de travaux de 926 900 €.

La définition du programme a eu pour effet de réduire quelque peu le nombre des candidats potentiels à l'attribution du marché, puisqu'il s'agissait, comme pour la nouvelle école, de construire un bâtiment de type semi-industriel.

6.4.2.2 Le marché de construction de la cuisine centrale

Afin d'attribuer ce marché, un avis d'appel à la concurrence a été publié le 18 avril 2012. La date limite de dépôt des candidatures était fixée 26 jours plus tard, le 14 mai 2012.

Ce délai laissé aux candidats pour déposer une offre est très court. D'ailleurs, une seule candidature sera reçue, un second candidat ayant renoncé à déposer une offre. Le candidat unique est le même que celui retenu pour la construction de la nouvelle école.

Il peut être à nouveau reproché à la commune l'absence d'allotissement du marché. Pourtant, ici encore, de nombreuses prestations ont été sous-traitées par le titulaire, alors que ce dernier ne l'avait pas indiqué dans la présentation des moyens humains de son dossier de candidature et dans l'acte d'engagement. Un fournisseur habituel de la commune se retrouve à nouveau parmi ces sous-traitants.

Après analyse par le maître d'œuvre de l'unique offre reçue, la « commission d'attribution des marchés » a décidé de la retenir et d'attribuer le marché pour un montant de 1 031 962 €.

Rappelons qu'aucune règle de fonctionnement de cette commission n'a été définie. A supposer cependant que le conseil municipal ait entendu la faire fonctionner comme une commission d'appel d'offres (CAO), se poserait alors un problème de quorum puisque seuls le maire et deux membres étaient présents pour attribuer ce marché. Or, pour que la CAO délibère valablement, elle doit réunir plus de la moitié des membres ayant voix délibérative, c'est-à-dire en l'espèce trois membres au moins sur les six, plus le maire ou son représentant.

La chambre constate donc, une nouvelle fois, que la commune n'a pas respecté les règles fondamentales de la commande publique en ne se donnant pas les moyens de susciter une réelle concurrence.

6.4.2.3 L'évolution du coût

A la suite de l'attribution du marché de travaux pour un montant de 1 031 962 €, le forfait de rémunération du MOE a été révisé par avenant à la somme de 83 080,99 €, sur la base d'un montant de travaux estimé à 1 065 140,86 € - le maître d'œuvre ayant accepté une réduction du taux de sa rémunération de 7,9 % à 7,8 %. Il est à nouveau observé que cet avenant modifiant la rémunération forfaitaire du maître d'œuvre a été conclu après l'attribution des marchés de travaux, ce qui est contraire aux dispositions du décret du 29 novembre 1993 relatif aux missions de maîtrise d'œuvre confiées par des maîtres d'ouvrage publics à des prestataires de droit privé. Selon ce texte, en effet, le montant du coût prévisionnel des travaux, sur lequel repose au cas particulier le calcul de la rémunération du maître d'œuvre, doit être fixé au plus tard au stade de l'avant-projet définitif, et non après la passation des marchés de travaux.

Quant aux travaux de construction de la cuisine centrale, après trois avenants, leur montant définitif s'est établi à 1 072 772 €. Cet équipement coûteux n'a cependant pas été utilisé très longtemps par les services communaux. En effet, la confection des repas des écoles, jusqu'alors assurée par le personnel communal, a été confiée à une entreprise dans le cadre d'un marché à bons de commande à partir du 1^{er} janvier 2016. Dans le cadre de ce contrat, la cuisine centrale a été mise à sa disposition exclusive, moyennant le versement à la commune d'une redevance annuelle de 50 000 €.

6.5 L'externalisation de la restauration

Confrontée à des difficultés d'équilibre de son budget en 2014, la commune s'est mise à la recherche d'économies de fonctionnement. C'est dans cette intention qu'elle a fait procéder en 2015 à un audit de la restauration municipale, afin d'expertiser l'organisation de ce service et de chiffrer des économies potentielles.

6.5.1 L'audit de la restauration municipale

L'audit a révélé que la cuisine centrale avait été largement dimensionnée.

Ceci est inexplicable, puisque la commune avait, dans le programme de maîtrise d'œuvre, spécifié qu'elle souhaitait un outil lui permettant de produire 500 repas par jour. Or, si l'on en croit les conclusions de l'audit, la cuisine a une capacité trois à quatre fois supérieure, ce qui pourrait expliquer en partie la dérive des coûts de construction de cet équipement.

Il a également mis en évidence le niveau extrêmement faible de la productivité du personnel : 53 repas par équivalent temps plein les jours d'école et moitié moins les mercredis et vacances, alors que la norme est de l'ordre du double. Les cycles de travail ont en outre été

jugés inadaptés pour les personnels de surveillance et de service, employés à temps plein alors que l'activité est très réduite le matin.

L'audit a par ailleurs relevé que le principe de la liaison chaude retenu par la commune n'est pas satisfaisant car il est difficile de concilier les délais de service courts et le maintien en température des repas tout en leur conservant leurs qualités gustatives. Une liaison froide serait plus efficace et améliorerait la productivité en offrant la possibilité de confectionner des repas tout au long de la journée, moyennant l'achat de quelques équipements (budget de l'ordre de 45 000 €). Elle permettrait également de mettre à la disposition d'une entreprise la cuisine centrale, qui assurerait, entre autres, la production des repas de la commune.

L'étude s'est ensuite livrée à une approche économique, au terme de laquelle il a été estimé que le coût global du repas était de 8,35 € (matières premières, frais de personnel et d'exploitation inclus).

Deux scénarios ont alors été étudiés.

Le premier reposait sur un maintien de l'exploitation en régie mais avec une organisation du travail modifiée. Les frais de personnel étaient alors réduits de 30 % et le prix de revient du repas ramené à 6,44 €.

Le second scénario supposait un passage en liaison froide, avec une exploitation de la cuisine confiée à une entreprise disposant de débouchés commerciaux suffisants pour pouvoir utiliser complètement les capacités de production de l'équipement et réaliser ainsi 150 000 repas de plus par an destinés à des clients extérieurs. La commune conservait la charge du personnel chargé de la surveillance et du service des repas aux enfants, celle de la livraison des repas à domicile, ainsi que l'amortissement de la cuisine, son entretien et les fluides. Le prix de la redevance due à la commune au titre des repas commercialisés à l'extérieur devrait être fixé 0,50 € par repas afin que leur prix reste compétitif. Estimant que les coûts de maintenance et de fluides seraient sensiblement les mêmes, ce qui ne paraît pas évident, ce second scénario concluait que le prix de revient du repas s'établirait à 6,11 €.

En conclusion, le scénario 1 faisait réaliser à la commune une économie de 142 202 € par an et le scénario 2, une économie de 241 770 € par an, grâce à une redevance d'utilisation versée par le prestataire et un prix de revient moins élevé.

La commune a donc opté pour le second scénario et lancé une procédure de mise en concurrence en vue d'externaliser la restauration.

6.5.2 Les conditions et les effets de l'externalisation de la restauration

A l'issue d'une procédure de mise en concurrence, un marché à bons de commandes dit « *d'assistance technique de fabrication et de livraison des repas* » a été conclu pour un an à partir 1^{er} janvier 2016.

Le coût d'acquisition des matériels permettant le passage en liaison froide a été pris en charge par le prestataire qui les récupèrera en fin de contrat. Les dispositions essentielles de ce contrat s'inspirent largement de celles préconisées par l'audit.

Ainsi, restent à la charge de la commune : le service des repas, la surveillance des enfants, le portage à domicile, l'abonnement téléphonique, la maintenance du bâtiment, le renouvellement des gros équipements, les fluides, les amortissements. Tous les autres frais sont réputés à la charge du prestataire.

En outre, le prestataire s'engage à verser une redevance constituée d'une part fixe de 50 000 € et d'une part variable de 10 centimes HT par repas extérieur, au-delà de 100 000 repas extérieurs, ce qui pose plusieurs problèmes.

6.5.2.1 La mise à disposition de la cuisine centrale

Tout d'abord, rien dans le contrat ne permet à la commune de vérifier le nombre de repas que le prestataire livre à l'extérieur. Par conséquent elle risque de devoir se contenter de sa redevance fixe.

Ensuite, cette redevance n'a pas sa place dans un marché à bon de commandes. La redevance que verse un exploitant en contrepartie de la mise à disposition d'un bien appartenant à une personne morale de droit public ne se conçoit en effet que dans le cadre d'une convention d'occupation du domaine public ou dans le cadre d'un affermage. Un marché n'a vocation qu'à rémunérer le titulaire en contrepartie d'une prestation ou d'une livraison, il ne peut rémunérer la collectivité pour un bien qu'elle met à disposition.

Par conséquent la mise à disposition de la cuisine centrale devrait être formalisée dans un cadre juridique adapté, telle une convention d'occupation du domaine public, conformément aux dispositions des articles L. 2122-1 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques.

Enfin se pose un problème fiscal dans la mesure où la commune ne soumet pas la redevance à la TVA.

En effet, lorsqu'une personne morale de droit public réalise elle-même les investissements destinés à être utilisés pour des opérations soumises à la TVA, quel que soit le mode de gestion sous lequel elle envisage l'exploitation du service chargé de ces opérations, elle participe à une activité économique qui fait d'elle un assujetti agissant en tant que tel.

Or, selon les termes du I de l'article 256 du CGI, « *Sont soumises à la taxe sur la valeur ajoutée les livraisons de biens et les prestations de services effectuées à titre onéreux par un assujetti agissant en tant que tel* ». La redevance que l'autorité délégante est susceptible de percevoir comme rémunération de la mise à disposition des investissements, voire d'une association aux résultats de l'exploitation, est donc soumise à la TVA²⁰.

6.5.2.1 Estimation des économies générées par l'externalisation de la restauration

Cette estimation a été réalisée par la chambre à partir des données issues de la comptabilité analytique de la commune. Elle compare les données issues de cette comptabilité pour 2015 aux termes du contrat liant la commune à son prestataire (cf. détail des calculs en annexe 1).

Concernant les charges, le coût pour la collectivité de la prestation réalisée par la société titulaire du marché a été évalué en fonction des quantités de repas et des prix indiqués dans les pièces du marché, à 368 878 €. Parmi les autres charges à caractère général, n'ont été conservées pour l'essentiel que les dépenses de fluides, puis d'entretien et réparation, en les estimant égales à leur montant de 2015.

²⁰ Cf. paragraphe 54 de l'instruction du 29 décembre 2010 publiée au Bulletin officiel des impôts n° 106 du 30 décembre 2010 (codifiée BOI 3 A-9-10). Cette analyse a été confirmée par le Ministre du Budget dans sa réponse à la question écrite n° 17487 publiée au J.O. Sénat du 10 mars 2011, page 573.

Les charges de personnel ont été évaluées en retranchant de la masse salariale dédiée à la restauration scolaire la totalité du coût des contrats à durée déterminée et contrats d'avenir, qui sont les seuls dont la commune a pu faire l'économie. Les personnels titulaires, qui ont dû subir un redéploiement contraint dans différents services du fait de l'externalisation, figurent quant à eux toujours parmi les effectifs et ne génèrent pas d'économie, même si la commune a affirmé dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre que cela avait permis d'éviter des recrutements supplémentaires, les services concernés ayant besoin de recruter, ce qu'elle n'établit pas. La chambre a pu au contraire constater que la commune était loin de se trouver en situation de sous-effectif, ce dont témoigne notamment le fait qu'elle a décidé de ne remplacer aucun départ en retraite. Le coût de ces personnels titulaires a donc été supposé constant entre 2015 et 2016 (302 000 €).

Enfin, les dotations aux amortissements de 2016 ont été estimées à 60 000 € (supérieures à la part fixe de la redevance), compte tenu du fait qu'étant désormais un bien productif de revenus, la cuisine doit être obligatoirement amortie sur une durée de 20 ans²¹.

Concernant les recettes, les participations des familles ont été reprises à leur valeur de 2015 (195 194 €). Les recettes estimées de 2016 sont, sur cette base, potentiellement surévaluée d'environ 8 700 € puisqu'il a été décidé de baisser de 10 centimes le prix des repas pour les usagers. S'ajoute à ce montant la redevance d'utilisation de l'équipement qui s'établit à 50 000 €, en faisant abstraction de la TVA qui devrait être reversée (8 333 € de recettes en moins par an).

Il résulte de cette estimation que, contrairement à ce qui est régulièrement avancé par la collectivité, l'externalisation ne permet de dégager aucune économie. Elle serait même plus coûteuse de 46 000 €, voire même davantage si l'on considère que dans le calcul effectué, les recettes sont potentiellement surévaluées de 17 000 € environ. En revanche, les prestations du titulaire du marché satisfont pleinement les usagers.

6.6 Bilan financier du projet de construction de l'école et de restructuration de la cuisine centrale

Le bilan financier de la construction de l'école et de la restructuration de la cuisine centrale peut se résumer de la façon suivante : en 2006, la construction du groupe scolaire, de la cuisine centrale, du dortoir de l'école maternelle ainsi que l'achat du terrain étaient estimés à 0,96 M€. Fin 2014, une fois l'ensemble de ces travaux achevés, le prix de revient a été multiplié par quatre, pour un résultat somme toute peu satisfaisant puisqu'un projet de rénovation de l'école a été amorcé quatre ans après sa construction (cf. infra).

Le bilan de la réalisation de la cuisine centrale est particulièrement défavorable. Cet outil très coûteux (1,2 M€) et surdimensionné au regard des besoins de la commune est mis depuis 2016 à la disposition d'une entreprise moyennant une redevance de 50 000 €. Cependant, cette externalisation ne permet pas à la commune de réaliser d'économies de fonctionnement. Au contraire, elle continue de financer un outil qui ne lui est d'aucune utilité.

Enfin, le changement d'implantation de la cuisine centrale bloque, ou du moins gêne de manière importante, les possibilités d'extension-regroupement de l'école primaire.

²¹ Durée d'amortissement des constructions décidée par la commune.

Tableau n° 9 : Coût estimé avant travaux (2006)

OPERATION	COÛT
Groupe scolaire - cuisine centrale - dortoir école maternelle	929 764
Terrain groupe scolaire	26 650
TOTAL	956 414

Tableau n° 10 : Coût après travaux

	9 219 Terrain groupe scolaire	9 226 Groupe scolaire	9255 Cuisine centrale	9 257 Dortoir école maternelle	9 264 Self école Molina + local école maternelle	9 269 Salle de repos école maternelle
2006		4 959				
2007		24 142				
2008		0				
2009		41 585				
2010	101 901	80 018				
2011		2 145 053	13 993	89 991		
2012		20 799	453 791		86 972	
2013		1 567	730 528		2 727	115 251
2014			1 500			718
TOTAL	101 901	2 318 124	1 199 812	89 991	89 699	115 969
TOTAL GENERAL						3 915 496

Source : CRC d'après données comptables (montants en euros).

Ce projet a été financé à hauteur de 1,94 M€ par des subventions, dont 1,84 M€ versées par le département des Bouches-du-Rhône et 100 000 € au titre de la réserve parlementaire. A ces subventions s'ajoutent les reversements par l'Etat au titre du FCTVA évalués à 0,6 M€.

Au total, il n'est resté à la charge de la commune qu'un montant estimé à 1,37 M€, représentant à peine 35 % du coût du projet.

Un tel niveau d'accompagnement public aurait mérité davantage de rigueur dans la gestion des projets. Au contraire, la largesse du département des Bouches-du-Rhône à l'égard de la commune a été plutôt contre-productive. Elle a incité la commune à prendre des décisions d'investissement dispendieuses, estimant qu'un tiers en prendrait la plus grande partie à sa charge.

Les projets actuels de rénovation-extension de l'école élémentaire, démesurés au regard des possibilités financières et des besoins de la commune, montrent que ce mode de gestion peu économe des deniers publics n'a pas cessé.

6.7 Le projet de rénovation et d'extension de la nouvelle école

Moins de cinq ans après l'ouverture de la nouvelle école, il est projeté d'y réaliser des travaux de rénovation importants. Dans le même temps, des travaux d'extension sont envisagés afin de regrouper l'ancienne école primaire encore en service sur le site de la nouvelle école.

La passation d'un marché global de conception-réalisation pour la rénovation et l'extension du site a été ainsi prévue pour une enveloppe globale de 5,7 M€, que le conseil général des Bouches du Rhône a déjà accepté de subventionner à hauteur de près de 2,9 M€ dans le cadre du CDDA 2015-2020.

6.7.1 Les travaux de rénovation

Une première partie des travaux de rénovation concernerait l'évacuation des eaux usées des sanitaires, la création de siphons de sol et la mise en place de WC suspendus pour remplacer ceux existant qui présentent des dysfonctionnements sérieux.

Selon la commune, il faudrait également procéder à des travaux importants de rénovation thermique « *pour avoir un bâtiment agréable à vivre, plus facile à gérer et moins coûteux* » et le rendre conforme à la réglementation thermique de 2012, dite RT 2012. Ces constats sont en revanche bien davantage sujets à caution.

Il est d'abord compréhensible que le bâtiment ne soit pas conforme à la RT 2012, puisqu'il a été construit en 2011. Il est néanmoins conforme à la RT 2005 et présente les caractéristiques thermiques d'un bâtiment à très haute performance énergétique (THPE). D'ailleurs l'étude thermique réalisée dans le cadre du projet de rénovation de l'école ne permet pas de conclure qu'il s'agit d'un bâtiment éneergivore nécessitant des travaux importants de rénovation thermique.

Au contraire, cette étude montre que l'enveloppe du bâtiment est très performante et suggère que quelques adaptations de bon sens, assez peu coûteuses, ainsi que la modification du comportement des utilisateurs, seraient à même de diminuer les consommations énergétiques du bâtiment.

Elle relève qu'un seul compteur électrique a été installé. Il n'est donc pas possible d'identifier les consommations des différents équipements, ni de responsabiliser les usagers. L'étude montre en effet le paradoxe suivant : les consommations ont doublé sur les deux dernières années alors que les hivers ont été plus cléments. Des compteurs distincts devraient donc être installés.

L'étude montre par ailleurs que la ventilation des sanitaires de l'école aurait été moins éneergivore si elle avait été à double flux, mais ne chiffre pas l'économie correspondante. Elle relève que la mise en place d'un système à double flux produirait de toute façon un retour sur investissement dans un délai trop important.

Les calculs du bilan éneergétique montrent ensuite que les puissances souscrites sont très supérieures aux puissances nécessaires, ce qui génère des coûts d'abonnement très élevés. Il faudrait également que le fonctionnement du chauffage soit réduit pendant les périodes de fonctionnement des équipements de cuisine, ce qui est de pratique courante.

Enfin, la pose de contacts magnétiques sur les ouvrants des menuiseries permettant d'arrêter la ventilation et le chauffage, ainsi qu'une programmation horaire centralisée des équipements électriques en fonction des heures d'occupation des locaux, permettraient de dégager d'importantes économies.

En définitive, s'il paraît nécessaire de procéder à une évaluation du coût des quelques adaptations préconisées par le diagnostic thermique, tout en sensibilisant les utilisateurs aux bonnes pratiques en matière d'économie d'énergie, rien ne permet en revanche d'accréditer la thèse que des travaux de rénovation thermique de grande ampleur seraient indispensables. De même il n'est établi par aucun document que le bilan coût-avantage d'une telle opération serait favorable à la commune. Cette dernière ne connaît d'ailleurs même pas son coût précis puisqu'il est englobé dans le coût d'ensemble de l'opération de rénovation-extension.

6.7.2 Les travaux d'extension

L'extension de la nouvelle école présenterait un certain nombre d'avantages : regrouper les deux écoles élémentaires distantes de 200 mètres, éviter les déplacements à pied des élèves de l'ancienne école pour se rendre au réfectoire. Cela permettrait également d'accroître les capacités d'accueil. Actuellement, les deux écoles comptent quatorze classes. 360 élèves y sont scolarisés, soit environ 25 élèves par classe.

6.7.2.1 Les buts poursuivis

Le but de la municipalité serait de créer un bâtiment de 10 classes et donc disposer d'un groupe scolaire de 18 classes permettant d'accueillir les élèves dans de bonnes conditions, compte tenu de la vétusté de l'ancienne école Chouquet. L'ordonnateur estime que la rénovation ou l'extension des capacités cette dernière ne pourrait être réalisée « *qu'à des coûts prohibitifs pour un résultat incertain* ». Cependant, aucune étude du coût d'une rénovation n'a été entreprise.

La commune estime par ailleurs que la population scolaire va croître de 20 % chaque année. Toutefois, en dépit de la construction prévisionnelle d'environ 150 logements dans la ZAC des Vigneaux, rien ne permet de démontrer de manière tangible, que le nombre d'élèves va augmenter de façon aussi considérable car en moyenne, la croissance annuelle de la population municipale toutes catégories confondues n'a été que de 1 % depuis 2007.

Il peut être très accessoirement noté qu'un bassin de rétention à ciel ouvert, ainsi qu'un cimetière, se situent de l'autre côté du grillage de la cour de l'école construite en 2011 et que la construction de l'extension offrirait l'occasion de remédier à ces inconvénients. Enfin, les problèmes de stationnement et de fluidité du trafic aux heures scolaires pourraient, selon la commune, être améliorés dans le cadre du regroupement de l'école, ce qui paraît très peu réaliste en l'état de la voirie. De plus, cela nécessiterait des travaux de grande envergure, tels qu'un contournement du centre-ville, envisagé il y a une dizaine d'années puis abandonné pour des questions d'urbanisme notamment.

Il aurait également pu être envisagé de déplacer le groupe scolaire dans la future ZAC des Vigneaux, mais cette opportunité n'a pas été saisie en son temps, afin de ne pas sectoriser les élèves.

De fait, comme l'école construite en 2011 n'offre pas de possibilité de surélévation et que la cuisine centrale a été bâtie sur la même parcelle, la seule possibilité d'extension consisterait à bâtir sur le parking et le parvis de l'école et à créer une cour d'école sur le bassin de rétention.

Toutefois se poserait alors la question du déplacement du parking et du parvis. La commune n'est pas propriétaire des parcelles identifiées pour les accueillir. Celles-ci sont détenues par trois propriétaires différents, et pour le moment, la collectivité ne sait ni si ces derniers souhaitent les vendre, ni à quel prix. Il est à noter que ces parcelles sont celles sur lesquelles devait être initialement bâtie l'école construite en 2011 et auxquelles il a fallu renoncer, ce qui a occasionné une multiplication par cinq du prix du terrain au mètre carré.

Dans ces conditions il n'est pas exclu qu'afin de mener à son terme son projet, la commune doive recourir à des procédures contraignantes mais longues et à l'issue incertaine, sauf à acquérir à l'amiable mais chèrement les terrains concernés.

Il y a donc un risque important que ce projet se trouve bloqué, faute de maîtriser le foncier nécessaire.

6.7.2.2 Le projet de construction

Le projet de la ville se veut très ambitieux et remarquable. Elle dit ainsi souhaiter « *marquer sa volonté d'être pionnière en termes de bâtiment écologique [et précise qu'] il est donc indispensable que celui-ci s'articule autour de valeurs fortes de mieux être et de performance environnementale* ».

C'est pourquoi elle souhaite bâtir un bâtiment à énergie positive (BEPOS) et procéder aux travaux évoqués ci-avant de rénovation thermique du bâtiment de 2011. L'ensemble du projet s'appuierait sur la démarche bâtiment durable méditerranéen (BDM).

- Approche économique du projet

Aucune étude n'a été réalisée afin de déterminer quels seraient les avantages économiques du choix d'un BEPOS par rapport à toute autre forme de construction. La commune s'est contentée d'indiquer qu'elle a rencontré des professionnels qui concluent à la valeur ajoutée de ce type de bâtiment ou de la démarche BDM.

A la clôture du contrôle de la chambre, le coût détaillé du projet n'était pas non plus déterminé. Seul le coût global de l'opération, soit 5,73 M€ TTC, était connu.

Par ailleurs, bien qu'ayant déjà fait réaliser une mission de maîtrise d'œuvre étendue, la commune ne disposait d'aucun plan de financement détaillé ni d'aucun plan de trésorerie, alors même qu'une ouverture avait été prévue au 1^{er} septembre 2017.

Sa seule assurance concerne la participation du département à hauteur de 2,9 M€. Une subvention dans le cadre du fonds de soutien à l'investissement public local (FSIPL) a également été sollicitée auprès de l'Etat à hauteur de 20 % du montant du projet (956 000 €). La collectivité pense couvrir le reste à charge par son autofinancement.

Or, au regard de l'analyse qui a été faite de sa situation financière, la chambre considère pour sa part que le coût de ce projet n'est pas supportable pour la commune car elle ne dispose en réalité d'aucun autofinancement, ni d'ailleurs d'aucune trésorerie pour assurer le préfinancement de la part subventionnée.

- Le cadre juridique du projet

Selon le programme architectural et technique et une délibération en date du 29 février 2016, la commune entend se lancer « *dans un programme de conception-réalisation afin de recentrer ses sites scolaires élémentaires sur un même lieu* ». Ce choix est considéré par la commune comme le plus adapté pour réaliser ce type de travaux dans des délais courts. Le marché correspondant devait donc être confié à une équipe mixte regroupant architectes, bureaux d'étude et entreprise de travaux.

La loi n° 85-704 du 12 juillet 2015 relative à la maîtrise d'ouvrage publique, dite « loi MOP » impose de dissocier les missions de MOE de celles des travaux, sauf dans le cas où des motifs techniques particuliers permettent de recourir à un marché de conception-réalisation. Le recours à ce type de marché dépend de l'observation de conditions strictes.

Le I de l'article 18 de la loi MOP permet de recourir à ce type de marchés « *lorsque des motifs d'ordre technique ou d'engagement contractuel sur un niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique rendent nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage* ».

Cependant, ces dispositions ne s'appliquent qu'aux projets de rénovation portant sur des bâtiments existants, conformément aux dispositions de la loi Grenelle II. Cela n'est pas envisageable dans le cadre d'un bâtiment neuf. Ce point a été précisé en 2013 par le Ministre de l'économie et des finances²². Les juridictions administratives examinent par ailleurs strictement les conditions du recours à ce type de marchés qui paraissent réservés aux seules opérations particulièrement complexes. Il a notamment été jugé que les travaux de restructuration et d'extension d'un collège ne pouvaient justifier le recours à un marché de conception-réalisation²³. Par ailleurs, l'urgence n'est jamais admise à titre de justification²⁴.

Par conséquent le recours à un marché de conception-réalisation pour la réalisation de ce projet est juridiquement exclu. Il concerne à la fois un bâtiment neuf et un bâtiment ancien, ne présente pas de difficultés techniques considérables, et le critère d'urgence invoqué est inopérant.

Au terme d'une délibération prise le 23 juin 2016, et malgré des études de maîtrise d'œuvre très avancées, ce projet semblait toutefois avoir été abandonné mais pour un autre projet de 5,16 M€, toujours en l'absence de maîtrise du foncier nécessaire, de plan de financement ou de trésorerie crédibles. Cela illustre à nouveau l'incapacité de la commune à définir de manière stable ses besoins et sa propension à traiter leur financement comme une question subalterne.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire en fonctions a indiqué à la juridiction que la commune avait à nouveau revu le contenu et l'enveloppe financière du projet. La collectivité dit désormais avoir abandonné l'idée de construire un bâtiment à énergie positive. Elle estime que son nouveau projet coûterait 4 M€, dont 2 M€ seraient financés par le département (60 % du montant HT), 1,15 M€ par emprunt, et à hauteur de 0,8 à 1 M€ par la vente de l'école Chouquet.

Ce nouveau changement de projet et d'enveloppe financière, paraît toujours très risqué. Il repose sur un nouvel emprunt de 1,15 M€ que la commune pourrait difficilement supporter compte tenu de sa situation financière, et sur le produit attendu de la vente de l'ancienne école Or, celle-ci ne pourrait être a priori vendue qu'une fois la nouvelle école construite.

De la même manière, les subventions du département et le FCTVA ne pourront être perçus que dès lors que les travaux auront été payés. Seul l'emprunt que la commune envisage de contracter permettra d'apporter un peu de trésorerie pour financer les premières dépenses du projet.

En revanche, pour les trois millions restants, le fonds de roulement dont elle dispose ne permet pas de dégager la trésorerie nécessaire au règlement des dépenses, ce qui laisse augurer de sérieuses difficultés pour la commune.

²² Réponse à la question écrite de M. Terrasse n° 18837 publiée au JO du 2 avril 2013.

²³ Conseil d'Etat, 7 / 5 SSR, du 28 décembre 2001, 221649.

²⁴ Conseil d'Etat, 4 / 1 SSR, du 17 mars 1997, 155573 155574 155575.

7 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

L'analyse de la gestion des ressources humaines a présenté des difficultés en raison du manque de fiabilité des données produites. Celles-ci présentaient en effet des incohérences significatives, y compris en ce qui concerne des éléments aussi basiques que les effectifs employés ou la paie. La direction du service des ressources humaines est assumée par un agent de catégorie C, assistée par deux agents. Ses fonctions couvrent l'ensemble du spectre de la gestion des ressources humaines, y compris la liquidation des rémunérations.

7.1 Données financières

Les charges de personnel ont représenté près des deux tiers des charges courantes en 2015. La légère diminution entamée en 2015 a fait suite à leur progression ininterrompue entre 2009 et 2014. Elles ont augmenté sur l'ensemble de la période de 6,7 % par an en moyenne.

Ce rythme de croissance est près de trois fois plus important que celui de la moyenne des communes. Entre 2009 et 2014, l'augmentation globale de ces charges a été en effet à Cuges de 38,1 %, contre 13,7 % pour l'ensemble des communes²⁵.

Cette progression a essentiellement résulté de la croissance des effectifs. En effet, le nombre d'équivalents temps plein (ETP) a augmenté de plus de 18 % sur la période 2009-2015, ce qui a contribué à hauteur de 65 % à la progression des rémunérations, le solde étant imputable au glissement vieillesse technicité (GVT). A cet égard, les modalités de gestion des carrières contribuent à soutenir la croissance des charges car dans l'immense majorité des cas, les avancements d'échelons ont lieu à la durée minimale et les avancements de grades peuvent être rapides (cf. infra).

Quant aux facteurs normatifs qui impactent à la fois les effectifs et le GVT, il a été estimé que l'augmentation du taux de cotisation CNRACL (2014) et la refonte des grilles indiciaires des agents de catégorie C et B (2012-2013) avaient en moyenne contribué à hauteur de 1,2 point à la croissance de la masse salariale en 2013 et à hauteur de 1,4 point en 2014. La mise en place en 2013 des nouveaux rythmes scolaires a pu également entraîner une légère hausse des dépenses de personnel de la commune. Toutefois, depuis 2015, une partie de ces dépenses figure parmi les charges à caractère général, certaines activités périscolaires ayant étant confiées à des prestataires extérieurs.

7.2 Les effectifs

7.2.1 Évolution des effectifs

Les effectifs, tous statuts confondus, ont augmenté de 27 % entre 2009 et 2014, passant de 76,48 à 97,25 agents en équivalent temps plein (ETP). Cette croissance a été portée par l'augmentation très importante du nombre d'ETP titulaires : + 21 % entre 2009 et 2014.

Le nombre des agents contractuels a diminué entre 2010 et 2011, à la suite de la titularisation de 11 agents, mais une reprise des recrutements est observée depuis 2013, liée à la mise en place des nouveaux rythmes scolaires mais aussi au recrutement de contrats aidés et d'agents contractuels de remplacement.

²⁵ + 13,7 % de 2009 à 2014. Sources : Les collectivités locales en chiffres 2015 p. 5 et rapport de l'Observatoire des finances locales « *Les finances des collectivités locales en 2015* » p. 18.

Les nombreux recrutements réalisés par la commune ont contribué à amplifier le poids pourtant déjà substantiel de ses charges de personnel et, partant, la rigidité de ses charges de structure. En effet, la part des dépenses de personnel dans l'ensemble des charges courantes de la collectivité est passée de 58,2 % en 2009 à 66,5 % en 2014. Leur montant par habitant est supérieure de 51 % à la moyenne des communes de sa strate de population²⁶.

Sous la contrainte budgétaire, une diminution du nombre d'ETP s'est toutefois amorcée en 2015 (- 6,4 % par rapport à 2014). L'effort se concentre sur les agents non-titulaires et les contrats aidés. Comme 93 % des agents sont titulaires, les possibilités d'ajustement de la masse salariale restent très contraintes. Le non-remplacement systématique des agents retraités est à cet égard, également envisagé. Ces mesures nécessiteront toutefois de conduire une réflexion approfondie sur l'organisation des services.

7.2.2 Structure des effectifs

La structure des effectifs se caractérise, au regard des moyennes nationales de la strate par une surreprésentation de la filière technique (qui représente 60 % des effectifs contre 46 % en moyenne) et de la filière police municipale (3,6 % contre 1,5 %). Doit être également souligné le faible taux d'encadrement des services : 89 % des ETP appartiennent à la catégorie C (agents d'exécution) et moins de 5 % à la catégorie A (cadres). Ainsi, en 2016, sur neuf postes de chefs de service, trois étaient occupés par des agents de catégorie C, et seulement trois par des agents de catégorie A, dont une bibliothécaire.

Les titulaires âgés de 50 ans et plus représentent 40 % des agents, ce qui emporte quelques conséquences en matière de GVT et d'absentéisme. En revanche, cela peut constituer une occasion d'envisager le non-remplacement systématique des fonctionnaires partant à la retraite, afin de réduire le poids des charges de personnel.

De 2017 à 2020, 14 départs en retraite sont probables, alors qu'à titre de comparaison, huit départs en retraite ont été comptabilisés entre 2009 et 2015. Le non-renouvellement des départs prévus permettrait de générer une économie cumulée proche de 500 000 €²⁷.

Toutefois, alors que trois départs à la retraite étaient prévus, deux agents titulaires ont été recrutés en mai 2016.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire en fonctions a indiqué que la commune ne remplacerait plus les agents de catégorie C partant à la retraite.

7.2.3 Les recrutements de proximité

L'examen des patronymes des agents montre qu'en 2014, plus du tiers d'entre eux²⁸ avaient un homonyme parmi l'effectif communal. Par ailleurs, sept agents titulaires portent le même patronyme qu'un élu de l'ancienne ou de l'actuelle majorité.

²⁶ 663 euros par habitant contre 440 euros en moyenne en 2015.

²⁷ Calcul basé sur le coût brut par ETP en décembre 2015.

Total compte 64 en 2015 3 202 228 € / 91,01 (ETP totaux au 31/12/2015) = 35 185 € par ETP et par an.

²⁸ 50 agents sur 149 tous statuts confondus.

Ce recrutement de proximité a pu être facilité par la possibilité de recruter sans concours les agents de catégorie C. Ce mode de recrutement ne dispense pas pour autant la collectivité de l'obligation de publier les postes vacants et d'organiser des jurys afin de sélectionner les candidats. Quelle que soit la qualité des agents recrutés, le mode de recrutement pratiqué à Cuges-les-Pins convient mal au respect du principe d'égal accès aux emplois publics, ce qu'il conviendra de corriger à l'avenir.

7.2.4 Les agents mis à disposition

Jusqu'en décembre 2014, trois agents de la ville étaient, en l'absence de toute convention, irrégulièrement mis à disposition du CCAS à titre gratuit. Cette situation a été régularisée en 2014 par l'établissement d'une convention de mise à disposition des agents concernés. Toutefois, le coût de cette mise à disposition n'y figure pas. Ce montant s'est élevé, cotisations patronales incluses, à 104 000 € en 2015. Pour 2016, il a été évalué par la commune à 97 000 €.

Afin de rendre plus transparent l'effort financier qu'elle consent au profit du CCAS, il serait souhaitable que la commune mentionne expressément le coût de cette mise à disposition gratuite d'agents dans les annexes de ses comptes administratifs, conformément à la législation²⁹.

7.3 Les non-titulaires

Au 31 décembre 2015, 22 % des agents étaient des non-titulaires. Ils sont exclusivement rémunérés sur la base de grades de catégorie C et majoritairement affectés sur des emplois non permanents.

7.3.1 Cadre juridique applicable

Sauf situations particulières limitativement énumérées par la loi³⁰, les emplois permanents doivent être occupés par des fonctionnaires. Il est toutefois possible de recruter des agents contractuels pour assurer le remplacement temporaire de fonctionnaires ou d'agents contractuels autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel ou indisponibles. Il s'agit de contrats dont la durée est limitée à celle de l'absence de l'agent à remplacer. Il est également possible de recruter des agents contractuels pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire. Par ailleurs, la loi autorise le recrutement temporaire d'agents contractuels sur des emplois non permanents pour faire face à un besoin lié à un accroissement temporaire d'activité, ou un accroissement saisonnier d'activité.

7.3.2 Le recrutement des non-titulaires

7.3.2.1 Les remplacements

Jusqu'en 2016, les délibérations autorisant le maire à recruter des agents de remplacement ne précisait ni le nombre, ni le nom des fonctionnaires indisponibles, ni les fonctions concernées, pas plus que l'incidence financière de ces remplacements. Les contrats des agents recrutés étaient également muets sur ces points. En procédant de cette manière, aucun contrôle quant à la réalité du motif du recrutement ou du renouvellement du contrat n'est permis.

²⁹ Article L. 2311-7 et 2° de l'article L. 2313-1 du CGCT.

³⁰ Articles 3, 3-1 et 3-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

La commune n'a d'ailleurs pu communiquer la liste des fonctionnaires remplacés dans le cadre de ces contrats, indiquant que « *jusqu'en 2016, leur nom n'apparaissait pas sur les contrats et ou arrêtés de recrutement et qu'en réalité il s'agissait avant tout de permettre, de prolonger les durées d'emplois des agents concernés* ».

Ce mode de recrutement, sous couvert d'un remplacement temporaire, est irrégulier. Il vise à recruter directement des agents sur des emplois permanents, en s'affranchissant de l'obligation de publicité, ce qui est à nouveau contraire au principe d'égal accès aux emplois publics.

Il est à noter à cet égard que, toutes natures de contrats confondues, 27 % des non titulaires recensés au 31 décembre de chaque année ont fait l'objet de recrutements directs en qualité de fonctionnaires stagiaires à l'issue d'une période contractuelle variant de 1 à 4 ans.

L'ordonnateur en fonctions a annoncé dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre que la commune veillerait désormais à préciser dans ses contrats de remplacement toutes les mentions nécessaires, dont le nom de la personne remplacée.

7.3.2.2 Les recrutements motivés par un accroissement temporaire de l'activité

D'une manière générale, l'accroissement d'activité invoqué dans le cadre des recrutements n'était pas justifié. Ainsi, en octobre 2015, un agent a été recruté par ce type de contrat en vue de faire fonction de directeur général des services, sous la dénomination de « *chargé de mission pour la gestion des ressources humaines* ».

Or, l'emploi de directeur général des services ou de responsable des ressources humaines sont des emplois de direction permanents et doivent être pourvus par des fonctionnaires. Ce recrutement était par conséquent irrégulier. La commune a précisé dans sa réponse aux observations provisoire qu'elle n'avait pas reconduit ce contrat et qu'elle recruterait un directeur général des services.

7.3.2.3 Les recrutements à temps non complet

Les effectifs à temps non complet sont nombreux : tous statuts confondus, ils représentaient en 2015 plus du quart de l'effectif et près de 15 % de l'effectif des titulaires. La plupart des agents contractuels sont amenés à effectuer des heures complémentaires. Par ailleurs, les agents recrutés en remplacement d'un fonctionnaire indisponible, ont également effectué des vacances sur d'autres emplois.

Dans ces conditions, la commune devrait mener une réflexion pour mieux adapter les quotités de travail des agents à ses besoins. En effet, les collectivités ne peuvent créer des emplois permanents à temps non complet que lorsque les besoins de fonctionnement des services ne nécessitent pas la création d'un emploi à temps complet.

7.4 La gestion des avancements

7.4.1 Les avancements d'échelon

L'analyse des promotions sur 2009-2015 révèle que la cadence minimum est privilégiée pour les avancements d'échelons. La commune a indiqué qu'entre 2009 et 2015, 100 % des agents de catégories A et B et 86 % des agents de catégorie C avaient bénéficié de la durée minimale pour leur avancement d'échelon, ce qui constitue une pratique très favorable.

Une estimation de la marge d'économie que susciterait une réduction de la part des avancements à la durée minimum a été effectuée par la chambre.

Compte tenu de la part prépondérante d'agents de catégorie C dans l'effectif (90 %), l'analyse a été circonscrite aux agents des grades les plus représentés dans cette catégorie, à savoir 56 agents représentant 78 % de l'effectif de la catégorie C. La méthode utilisée repose sur le gain cumulé obtenu par les agents des grades d'adjoint administratif, technique, animation, patrimoine et ATSEM de 2^e classe, grâce à un avancement à la cadence la plus rapide sur une carrière de 40 ans, sans extrapolation à la catégorie C dans son ensemble.

Le surcoût pour la collectivité résultant de cette estimation est proche de 10 000 € par an (cf. détail de l'estimation en annexe 2).

7.4.2 Les avancements de grade

L'article 49 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit que le taux de promotion d'avancement de grade est fixé par l'assemblée délibérante après avis du comité technique. Une circulaire du 16 avril 2007 précise que l'organe délibérant a toute liberté pour déterminer les taux applicables.

En l'espèce, le conseil municipal a fixé le ratio de promus sur promouvables à 100 % pour tous les grades. Certains agents ont ainsi pu bénéficier d'avancements de grades à un rythme très soutenu.

Si la décision du conseil municipal ne contrevient pas aux dispositions de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007, relative à la fonction publique territoriale, un tel taux de promotion ne respecte pas l'esprit de l'article 79 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, aux termes duquel l'avancement s'effectue au choix « *par appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelles des agents* » ou « *après sélection par voie de concours professionnel* ».

Outre les questions de coût ci-dessus évoquées, les modes d'avancement d'échelon et de grade en vigueur dans la commune ne valorisent ni les compétences ni les mérites des agents. Ce faisant, la collectivité se prive d'un instrument de management efficace. C'est pourquoi la chambre souligne qu'il serait souhaitable que la collectivité reconsidère ses pratiques en matière de gestion des carrières. Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire en fonctions s'est engagé à mettre au point une grille et des entretiens d'évaluation de la valeur professionnelle des agents, ce qui constituerait un début d'amélioration.

7.5 Le régime indemnitaire

La commune ne suit pas les composantes de son régime indemnitaire. L'outil informatique dont elle dispose ne le permet d'ailleurs guère. Aussi, le détail par agent et par prime des primes versées sur la période n'a pu être appréhendé qu'à l'issue d'un délai substantiel de collecte et de fiabilisation des données. Quelques rares incohérences subsistent cependant notamment en ce qui concerne les données relatives aux policiers municipaux ou aux heures supplémentaires.

En 2015, les primes versées aux titulaires ont atteint 298 922 € (hors primes obligatoires). Elles représentaient environ 19 % de la rémunération principale contre

14,8 % pour la moyenne des communes de la strate démographique à laquelle appartient la commune de Cuges-les-Pins.

Trois types d'indemnités représentent plus des trois quarts des versements effectués, l'indemnité d'administration et de technicité ou IAT (101 685 €), la prime de fin d'année (89 298 €) et les indemnités horaires pour travaux supplémentaires ou IHTS (36 854 €).

Entre 2009 et 2015, l'enveloppe annuelle des IHTS a augmenté de 61,7 %, alors que les effectifs réels n'ont progressé que de 19 %. Une petite dizaine d'attributaires concentre plus de 70 % des IHTS versées. Parmi ceux-ci, les policiers municipaux se voient régler chaque mois 30 heures supplémentaires, alors que le maximum réglementaire est de 25 heures³¹.

De plus, la commune attribue ces indemnités sans avoir instauré de moyens de contrôle automatisé permettant de les comptabiliser de façon exacte, condition posée par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires. En outre, jusqu'en 2016, les états d'heures supplémentaires remis par les chefs de service n'étaient pas contrôlés.

Les données nominatives recensant le nombre et le montant des IHTS mensuelles versées entre 2013 et 2015 présentent d'ailleurs des incohérences manifestes qui traduisent une forfaitarisation irrégulière des heures supplémentaires.

Ainsi, par exemple, un agent a perçu en 2013 l'équivalent de 25 IHTS sur huit mois, alors qu'il n'a été présent que sur quatre mois. Cela signifierait que cette personne aurait effectué 200 heures supplémentaires sur les quatre premiers mois de 2013, ce qui est difficilement crédible, et au demeurant illégal au regard de la limite réglementaire de 25 heures par mois.

De même, un agent a continué de bénéficier en 2013 de 30 IHTS chaque mois, alors même qu'il totalisait 115 jours d'absence sur l'année (dont 89 jours de congés maladie et 26 jours de congés annuels).

Un autre agent a perçu systématiquement 25 IHTS chaque mois entre 2009 et 2013. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien ordonnateur a produit, afin de justifier la réalité de ces heures supplémentaires, un emploi du temps affirmant que l'intéressé travaillait 39 heures par semaine, ainsi qu'une liste de réunions et manifestations auxquelles il aurait participé. Toutefois l'exactitude de ce décompte établi a posteriori est difficilement vérifiable.

Enfin, certains personnels cumulent irrégulièrement des IHTS forfaitaires, dépassent le contingent de 25 heures mensuelles, et des heures supplémentaires réellement effectuées assorties d'une majoration de 25 %, en infraction totale avec la réglementation. Il est précisé que ce dispositif ne trouve pas son origine dans une délibération du conseil municipal, qui de toute manière aurait été irrégulière.

Ces anomalies persistaient encore largement en 2016. La chambre a donc invité la commune à régulariser ces situations. Dans sa réponse aux observations provisoires de la juridiction, l'ordonnateur en fonctions a fait savoir qu'il s'engageait à mettre en place un moyen de contrôle automatisé du temps de travail et annoncé qu'il avait procédé à une révision du nombre de bénéficiaires des heures supplémentaires et mis fin aux situations de cumuls d'indemnités et de récupérations.

³¹ Article 6 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

7.6 Le temps de travail

Le temps de travail effectif annuel est fixé légalement à 1 607 heures depuis le 1^{er} janvier 2005. Tout fonctionnaire en position d'activité a droit à un congé annuel rémunéré, d'une durée égale à cinq fois ses obligations hebdomadaires de services pour une année civile, soit 25 jours pour un cycle de travail de 35 heures hebdomadaires sur 5 jours. Toute journée de repos supplémentaire ne peut dès lors être justifiée que par un cycle de travail supérieur à 35 heures.

Le dispositif d'ARTT mis en place dans la commune à compter du 1^{er} janvier 2002 précise que « *sur la base de 46 semaines, le passage aux 35 heures donnera lieu à des jours de congés supplémentaires fixés pour un agent à temps complet à 46 heures, soit 6,5 jours ouvrés* ».

Toutefois, ce dispositif n'était censé concerner que les agents administratifs qui effectuent 36 heures hebdomadaires au lieu de 35, les autres agents effectuant 35 heures par semaine, selon un mode hebdomadaire ou annualisé.

Ni les cycles et horaires de travail dans les services, ni le dispositif applicable aux congés annuels n'ont été formalisés. Dans les faits, seuls les agents des services entretien, animation et ATSEM de la commune sont de fait assujettis à un cycle de travail annualisé en fonction du temps scolaire.

Par ailleurs, les agents de la filière administrative qui sont censés travailler 36 heures hebdomadaires, moyennant l'octroi de 7,43 jours de RTT (et non les 6,5 jours adoptés par le conseil municipal), bénéficient également depuis 2016, à deux exceptions près, de la récupération de cette 36^{ème} heure, laquelle se trouve en outre majorée de 25 % lorsqu'elle est versée dans le compte épargne temps.

A partir des données communiquées par la commune, la chambre a pu déterminer que dans les faits, le temps de travail des agents municipaux est inférieur de 91 heures à la durée légale (1 516 heures par an au lieu de 1 607 heures) ce qui représente l'équivalent de 13 jours de congés supplémentaires.

En 2015, pour ce qui concerne les seuls agents permanents à temps complet (61/81), les congés supplémentaires accordés ont représenté un total de 610 journées de travail payées à n'assurer aucun service, ce qui équivaut à un coût d'environ 93 000 € par an pour les finances communales³².

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur en fonctions a indiqué que la commune respecterait désormais la durée légale du travail, que le temps de travail des agents municipaux serait contrôlé, que le régime d'autorisations d'absence pour évènements familiaux serait révisé et que les autorisations d'absence au titre des ponts ne seraient plus accordées.

³² Produit résultant des 610 journées perdues et du coût moyen de la journée de travail chargée (153 €).

7.7 Les comptes épargne-temps (CET)

Depuis 2013, date de leur mise en place et en seulement trois ans, les CET des agents de la commune de Cuges ont été alimentés de 10 765 heures épargnées, soit l'équivalent du temps de travail annuel de près de 7 ETP, grâce à l'importance des congés annuels et au régime de récupération majorées des heures supplémentaires.

Le nombre moyen de jours épargnés chaque année varie entre 10 et 17 jours par agent, alors que le nombre de jours maximum de jours pouvant l'être a été implicitement fixé à 10 par la délibération de création des CET. A ces 10 jours peuvent également s'ajouter les repos compensateurs non pris pendant l'année.

Ainsi, sur trois ans, 24 agents ont versé sur leur CET un total d'heures équivalent-jour proche ou supérieur à 30, soit le maximum de congés annuels pouvant être versés sur ce laps de temps. Neuf agents ont franchi très largement ces possibilités : six agents ont capitalisé entre 53 et 59 jours et trois, 60 jours. Ces agents, qui ne peuvent plus abonder leur CET, seront désormais amenés à prendre la totalité de leurs droits à congés ou à récupération, ce qui pourrait susciter quelques difficultés d'organisation des services.

Cette situation s'explique par le non-respect de la durée annuelle du travail, l'absence de contrôle du temps de travail et l'existence d'heures récupérables majorées de 25 %, qui s'ajoutent parfois à des forfaits d'heures supplémentaires rémunérées.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'actuel ordonnateur a précisé qu'il s'engageait à modifier le régime de récupération et de majoration et que des contrôles seraient effectués.

7.8 L'absentéisme

En 2009, le nombre moyen de jours d'absence par agent, soit 29 jours, était déjà très élevé. En 2015, l'absentéisme atteint des proportions très importantes puisqu'il s'élève, toutes catégories confondues, en moyenne à 49 jours (48 jours pour les titulaires), soit une augmentation de 66,4 %.

Les absences pour maladie ordinaire ont connu une progression au cours de la période de 82 %. Celles liées à un accident du travail ou à une maladie professionnelle ont progressé de manière préoccupante puisqu'elles ont été multipliées par quatre sur la période. La part de l'absentéisme dit « compressible » représentait 69 % en 2015 (maladie ordinaire 53 % et accident du travail 16 %).

La commune a institué en 2015, et pour cette seule année, dans le cadre d'un protocole signé avec les représentants du personnel, une modulation du montant de la prime annuelle versée aux agents (de 324 € sur 1 220 € au maximum) en fonction de l'absentéisme constaté pour raisons de santé (hors accident du travail). Toutefois, l'analyse des versements fait apparaître que cette modulation n'a pas été appliquée.

En ce qui concerne la maladie ordinaire, l'analyse montre que la moitié des agents de la commune s'est arrêté au moins une fois, que chaque agent absent s'est arrêté en moyenne près de deux fois sur l'année et que chacun de ses arrêts a duré en moyenne 21 jours.

Cet absentéisme coûte très cher à la commune. Le nombre de jours d'absence correspond en effet à presque 15 agents en ETP. En multipliant ce nombre par le coût moyen annuel d'un poste, on constate que le coût de l'absentéisme représentait plus de 540 000 € en 2015³³.

La chambre a invité par conséquent la commune à se doter rapidement des moyens de résorber l'absentéisme de ses agents. Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire actuellement en fonctions a précisé qu'il avait mis en place des contrôles en cas d'arrêts pour cause de maladie, et qu'il suspendrait le régime indemnitaire en cas d'absences à compter du 1^{er} semestre 2017.

7.9 Conclusion sur la gestion des ressources humaines

La situation financière de la commune invite à la rationalisation de ses dépenses de personnel. Les leviers d'action disponibles à cette fin sont multiples. Outre le non remplacement des départs à la retraite, qui devra être précédé d'une analyse critique approfondie de l'organisation des missions et services de la commune, la chambre souligne qu'il existe des gisements d'économies dans la mise en conformité du régime indemnitaire (IHTS) et de la durée du travail avec la réglementation, les modes de recrutement, la gestion des carrières et la lutte contre l'absentéisme.

³³ 15,44 ETP x 35 185 € (coût moyen d'un ETP) = 543 256 €.

Annexe n° 1. Estimation des économies générées par l'externalisation de la restauration

Coût d'achat des repas au prestataire (source : pièces du marché)

	Nombre de repas	Prix unitaire	Coût total
Repas maternelle	23 305	5,0759	118 293,85
Repas élémentaire	42 525	4,142	176 138,55
Repas adulte	2 935	4,3361	12 726,45
Repas crèche	3 600	4,5515	16 385,40
Repas portage	7 500	5,2606	39 454,50
Goûters	7 850	0,749	5 879,65
TOTAL	87 715		368 878

DEPENSES		CA 2015	Estimation 2016
011	CHARGES A CARACTERE GENERAL	184 870,80	390 186,56
6042	Achat de prestations de service	0,00	368 878,40
60622	Carburants	895,03	447,52
60623	Alimentation	135 365,99	0,00
60631	Fournitures d'entretien	12 290,83	0,00
60632	Fournitures de petit équipement	3 123,97	0,00
6064	Fournitures administratives	370,91	0,00
611	Sous-traitance générale	6 474,00	0,00
61522	Entretien/réparations bâtiments	1 157,40	1 157,40
61551	Entretien matériel roulant	4 549,69	4 549,69
61558	Entretien autres biens mobiliers	10 372,90	10 372,90
6156	Maintenance	2 759,71	2 759,71
617	Etudes et recherches	1 734,00	0,00
6184	Frais de formation du personnel	2 020,94	2 020,94
6227	Frais d'acte et de contentieux	864,00	0,00
6247	Transport collectif	50,40	0,00
6261	Frais d'affranchissement	2 038,61	0,00
6288	Divers - autres	802,42	0,00
012	CHARGES DE PERSONNEL	469 741,57	302 112,38
6331	Versement de transport	3 862,98	3 862,98
6336	Cotisations au CDG et CNFPT	6 839,76	6 839,76
64111	Rémunérations titulaires	223 254,12	223 254,12
64131	Rémunération non titulaires	85 459,42	0,00
64168	Emplois CAE	1 457,55	
64162	Emplois d'avenir	16 100,42	0,00
6453	Cotisations aux caisses de retraite	60 124,29	60 124,29
6454	Cotisation Assedic	64 611,80	
6455	Cotisations assurance du personnel	6 593,03	6 593,03
68	DOTATIONS AMORT. ET PROVISIONS	14 551,00	60 000,00
6811	Dotation amortissements immobilisations	14 551,00	60 000,00
TOTAL DEPENSES		669 163,37	752 298,94

RECETTES		CA 2015	Estimation 2016
013	ATTENUATION DE CHARGES	801,04	0,00
6419	Remboursement sur rémunérations	801,04	
70	VENTE PRODUITS ET PRESTATIONS	195 193,99	245 193,99
7067	Cantine - Périscolaire - Transport scolaire	195 193,99	195 193,99
7088	Autres produits activités annexes		50 000,00
74	DOTATIONS, SUBV., PARTICIPATIONS	12 190,69	0,00
74718	Subvention et participations Etat	12 190,69	
TOTAL RECETTES		208 185,72	245 193,99

RESULTAT	- 460 978	- 507 105
-----------------	------------------	------------------

Annexe n° 2. Estimation des coûts résultant d'un avancement à la cadence minimale

Les écarts de coûts sont calculés à partir de la valeur du point d'indice en vigueur en janvier 2016 et actualisée au 1^{er} juillet 2016 et 1^{er} février 2017.

- Pour les 32 agents des grades d'adjoint technique, administratif, d'animation et du patrimoine de 2^{ème} classe, 783 632,78 €, soit 0,72 % de plus qu'un agent qui avance à la cadence maximale (778 028,67 €).

- Pour les 16 agents des grades d'adjoint technique, administratif, d'animation et du patrimoine et ATSEM, de 1^{ère} classe 14 381,23 €, soit 1,03 % de plus qu'un agent qui avance à la cadence maximale (784 831,72 €)

- Pour les 8 agents des grades d'adjoint technique, administratif et ATSEM, principal de 2^{ème} classe 855 757,62 €, soit 1,20 % de plus qu'un agent qui avance à la cadence maximale (845 617,25 €).

Le surcoût d'une politique d'avancement à la cadence minimale est obtenu en appliquant au traitement brut annuel moyen des grades concernés, le pourcentage de gain indiciaire déterminé ci-dessus, multiplié par le nombre d'agent des grades concernés. Le résultat ainsi obtenu représente le surcoût moyen annuel lissé sur une durée de 40 ans :

- (19 150,88 € x 0,72 % x 32 agents) : 4 412,36 € par an

- (19 740,81 € x 1,03 % x 16 agents) : 3 253,29 € par an

- (20 527,31 € x 1,20 % x 8 agents) : 1 970,62 € par an

= 9 636 € par an



Les publications de la chambre régionale des comptes
Provence-Alpes-Côte d'Azur
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur>

Chambre régionale des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur

17, rue de Pomègues

13295 – MARSEILLE Cedex 08

pacagreffe@crtc.ccomptes.fr



Le 11 DEC. 2017

Le président

à

Dossier suivi par : Bertrand MARQUES, greffier
04 91 76 72 42
pacagreffe@crtc.ccomptes.fr
Réf. : BM/RR n° 2585
P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Monsieur le maire
de la commune de Cuges-les-Pins
Hôtel de Ville
13780 CUGES-LES-PINS

Objet : rapport d'observations définitives

Recommandé avec accusé de réception

20 116 661 4175 4

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune de Cuges-les-Pins concernant les exercices 2009 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.

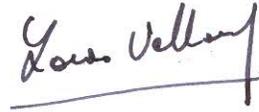
En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

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 régional des finances publiques de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Enfin, 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.



Louis VALLERNAUD