



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE FOS-SUR-MER (département des Bouches-du-Rhône)

Exercices 2010 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 5 juin 2018

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 PRESENTATION DE LA COMMUNE.....	7
2 L'INFORMATION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES DE LA COMMUNE	8
2.1 L'information donnée aux élus : les débats d'orientations budgétaires.....	8
2.2 La prévision budgétaire.....	8
2.3 Une fiabilité de la comptabilité qui peut être encore améliorée	9
2.3.1 Les provisions pour litiges et contentieux	9
2.3.2 Les insuffisances de la comptabilité patrimoniale	11
3 ANALYSE FINANCIERE.....	13
3.1 Les produits de gestion	13
3.1.1 Les ressources fiscales de la commune.....	14
3.1.2 Les prélèvements au titre de l'article 55 de la loi SRU	15
3.1.3 La fiscalité reversée par l'intercommunalité.....	16
3.1.4 Les dotations de l'Etat et les participations	17
3.2 L'évolution et la structure des dépenses de gestion.....	18
3.3 Le financement des investissements	21
3.3.1 La capacité d'autofinancement	22
3.3.2 La couverture totale des dépenses d'investissement par le financement propre disponible de la commune	22
3.3.3 Le faible endettement de la commune	23
4 L'OPERATION « JE DEFENDS MA COMMUNE, JE SOUTIENS MES COMMERCE »	24
4.1 L'irrégularité de l'opération.....	24
4.2 L'évaluation des retombées économiques des actions réalisées en 2015 et 2016	25
5 LES RESSOURCES HUMAINES.....	26
5.1 Les effectifs et leur évolution	26
5.1.1 Un décalage constant entre emplois budgétaires et emplois pourvus.....	26
5.1.2 Des effectifs en hausse.....	27
5.1.3 L'emploi des travailleurs handicapés	27
5.1.4 La mise à disposition d'un agent délégué syndical sans limitation de durée.....	27
5.1.5 Un taux d'administration supérieur à la moyenne	28
5.2 Le régime indemnitaire, la nouvelle bonification indiciaire et les véhicules de fonction ou de service	28
5.2.1 Un manque de lisibilité du régime indemnitaire avant la mise en place du RIFSEEP ...	28
5.2.2 La nouvelle bonification indiciaire	29
5.2.3 L'attribution des véhicules de service et de fonction.....	29
5.3 Le temps de travail.....	33
5.3.1 Un temps de travail effectif annuel inférieur à 1 607 heures	34
5.3.2 Les autorisations d'absences exceptionnelles.....	36
5.3.3 L'absentéisme	37

5.3.4 Les heures supplémentaires	40
5.4 La baisse du volume de formation professionnelle.....	41
5.5 La gestion des avancements.....	42
5.5.1 Les avancements de grade	42
5.5.2 Les avancements d'échelon	42
5.6 L'importance des dépenses d'action sociale.....	43
6 LE SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS.....	45
6.1 Le processus de subventionnement des associations	45
6.2 La mise à disposition de personnel communal	46
6.3 La mise à disposition de locaux	47
6.4 La participation au vote de certains élus membres du conseil d'administration des associations subventionnées.....	48
6.5 Les relations avec certaines associations subventionnées	50
6.5.1 Le centre social fosséen	50
6.5.2 L'association « Fos Provence Basket »	51
7 LA COMMANDE PUBLIQUE	55
7.1 L'organisation de la commande publique.....	55
7.2 Une proximité d'intérêts risquée et intrigante.	56

SYNTHÈSE

La chambre a examiné la gestion de la commune de Fos-sur-Mer au cours des années 2010 à 2016. Le contrôle a porté sur la fiabilité des comptes et la situation financière de la collectivité, l'opération « *Je défends ma commune, je soutiens mes commerces* », la gestion des ressources humaines, le soutien au secteur associatif et la commande publique.

La commune doit améliorer la fiabilité de ses comptes et la présentation de ses documents financiers en provisionnant systématiquement les contentieux à hauteur du risque encouru, en procédant de manière systématique à l'amortissement des biens amortissables et en mettant à jour l'inventaire de ses biens immobiliers, qui doit correspondre à l'état de l'actif suivi par le comptable et aux soldes des comptes de bilan à la balance.

La situation financière de la collectivité a été plutôt saine sur la période dans la mesure où sa capacité d'autofinancement brute a couvert amplement l'annuité de la dette en capital et permis, ajoutée aux ressources propres de la section d'investissement, de financer l'intégralité des dépenses d'investissement sans avoir recours à l'emprunt. La chambre souligne toutefois que le niveau des dépenses de fonctionnement de la commune se situait en 2015 à 3 763 € par habitant, soit plus du double de la moyenne observée pour la strate démographique à laquelle elle appartient, et que ses dépenses de gestion ont progressé de 6,7 % en moyenne par an. La masse salariale de la commune a augmenté à un rythme sensiblement supérieur à celui de la fonction publique territoriale et le taux de rigidité des charges reste élevé, même s'il a diminué en fin de période grâce à l'augmentation des versements de l'intercommunalité. Ces derniers ont en effet connu une forte progression en 2014 et 2015 dans le cadre des transferts de compétences aux communes décidés par l'ex SAN Ouest Provence, en prévision de la création de la métropole Aix-Marseille-Provence.

Le niveau élevé de dépenses observé ne se traduit cependant pas par une mobilisation importante du potentiel fiscal. En effet, depuis 2005, la commune a adopté un taux proche de 0 % pour la taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Bien qu'il soit passé de 31,34 % en 2010 à 26,5 % en 2015, le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties reste, pour sa part, supérieur à la moyenne de la strate (22,48 %). La commune a toutefois instauré l'exonération partielle de 50 % de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les habitations situées à moins de trois kilomètres d'une installation classée « Seveso AS » non comprises dans le périmètre d'un plan de prévention des risques technologiques. Cette politique d'exonération de fait de la taxe d'habitation et d'exonération partielle de la taxe foncière sur les propriétés bâties, n'est possible que parce que la commune bénéficie d'une fiscalité reversée et de bases d'imposition particulièrement élevées.

L'opération « *Je défends ma commune, je soutiens mes commerces* », consiste à attribuer à chaque ménage résidant de la ville, un carnet de bons d'achat d'une valeur totale de 100 € à valoir auprès des commerces et artisans situés sur le territoire communal. Son ambition est de redynamiser le tissu commercial local tout en s'attachant à améliorer le pouvoir d'achat des fosséens. La commune a entendu se placer explicitement sur le terrain des aides économiques et des dispositions de l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales qui n'ouvrent pas la possibilité de mettre en œuvre une telle mesure. Cette dernière qui a surtout profité aux grandes surfaces, est dès lors irrégulière.

S'agissant de la gestion des ressources humaines, outre la progression des effectifs et un taux d'administration particulièrement élevé, la chambre a relevé qu'un véhicule de fonction avait été attribué au directeur général des services dans des conditions irrégulières mais que la situation a été régularisée. Il est en outre fait un usage anormal des véhicules de service avec autorisation de remisage à domicile. Utilisés quotidiennement sans contrôle efficace de leur utilisation par 51 agents municipaux pour effectuer des trajets domicile travail, parfois sur de longues distances, ils s'apparentent, dans cette mesure, à des avantages en nature non déclarés.

Le contrôle de la chambre a également montré que le temps de travail annuel des agents municipaux, qui s'établit à 1 456 heures en moyenne, est très inférieur à la durée légale de 1 607 heures. Cela équivaut à la perte d'environ 19,5 jours de travail par agent et par an. De nombreuses journées sont perdues par ailleurs en raison d'un absentéisme particulièrement important que la commune tente de juguler apparemment sans grand succès. A cet égard, la chambre invite la collectivité à approuver le document unique d'évaluation des risques professionnels.

S'agissant du soutien au milieu associatif, le contrôle a mis en évidence la structuration insuffisante du service responsable du suivi des subventions et la participation risquée d'élus membres d'associations aux délibérations leur accordant une subvention. Les sommes versées ont fortement progressé, en liaison notamment avec les transferts de compétences de l'ex SANOP. Les associations bénéficient également de la mise à disposition de locaux et de moyens importants qui devraient être valorisés. L'association « Fos Provence Basket », support d'une équipe professionnelle, a reçu à elle seule, en 2016, 1 248 886 € de la commune dont 241 386 € destinés à la filière amateur. Cette subvention constitue l'essentiel des ressources de l'association qui ne pourrait rémunérer ses joueurs professionnels sans cette aide de la commune. En outre, les documents qu'elle produit ne permettent pas de s'assurer de la teneur précise et du coût des missions d'intérêt général que la subvention est censée couvrir. La chambre considère que le club gagnerait en lisibilité et en transparence s'il se constituait en société commerciale tout en maintenant une association-support pour le secteur amateur et la poursuite des activités d'intérêt général.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Suivre les contentieux et constituer les provisions nécessaires correspondant aux risques financiers encourus, en les ajustant annuellement en fonction des résultats des procédures.

Recommandation n° 2 : Mettre en conformité les inventaires physiques et comptables avec l'état de l'actif, lequel devra correspondre à la balance des comptes.

Recommandation n° 3 : Approuver par délibération une durée de travail effectif respectant la durée annuelle légale de 1 607 heures.

Recommandation n° 4 : Approuver un document unique d'évaluation des risques professionnels.

Recommandation n° 5 : Valoriser les contributions facultatives de toute nature octroyées aux associations, dont notamment les mises à dispositions de locaux à titre gratuit, dans le respect de l'article 9-1 de la loi n° n° 2000-321 du 12 avril 2000 modifiée.

INTRODUCTION

Par lettre en date du 1^{er} décembre 2016, le président de la chambre a informé M. René Raimondi, ordonnateur de la commune, de l'ouverture du contrôle.

L'entretien de fin de contrôle prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières s'est tenu le 16 juin 2017.

Les observations provisoires arrêtées par la chambre, dans sa séance du 11 juillet 2017, ont été transmises dans leur intégralité, à M. Raimondi. Des extraits ont également été adressés à des personnes explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites qui lui sont parvenues, la chambre a, dans sa séance du 5 juin 2018, arrêté ses observations et recommandations reproduites ci-après.

1 PRESENTATION DE LA COMMUNE

La commune de Fos-sur-Mer est située à une cinquantaine de kilomètres au nord-ouest de Marseille, au fond d'un golfe situé entre l'étang de Berre et le delta du Rhône auquel elle a donné son nom.

Selon les données les plus récentes de l'INSEE, elle compte 16 293 habitants¹.

L'une des zones industrialo-portuaires les plus vastes de France est implantée sur le territoire de la commune. Aux activités industrielles poursuivies par de grandes entreprises notamment dans les secteurs de la chimie, de la pétrochimie et des constructions s'ajoute celle de la logistique en fort développement. Sur les 12 000 hectares qu'occupe le port de Marseille-Fos, 7 500 sont situés sur le territoire communal de Fos, desservi par un réseau multimodal complet : pipelines, routes, ferroutage² et fluvial.

Le 1^{er} janvier 2003, la commune a intégré le Syndicat d'Agglomération Nouvelle Ouest Provence (SANOP), substitué par la métropole Aix-Marseille-Provence à compter du 1^{er} janvier 2016.

La commune est également membre du syndicat mixte d'électrification des Bouches-du-Rhône depuis 1996, du syndicat mixte des usagers des eaux agricoles et de l'association syndicale autorisée du canal du congrès des Alpines et du Canalet.

¹ Population totale légale de la commune de Fos-sur-Mer, recensée en 2013 et authentifiée par le décret n° 2016-1986 du 30 décembre 2016 authentifiant les chiffres des populations de métropole, des départements d'outre-mer de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

² Le ferroutage, ou transport « combiné accompagné », consiste à charger des camions complets sur un train : le tracteur, la remorque et le chauffeur.

2 L'INFORMATION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES DE LA COMMUNE

2.1 L'information donnée aux élus : les débats d'orientations budgétaires

En application des dispositions de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans les communes de 3 500 habitants et plus, un débat sur les orientations générales du budget (DOB) doit avoir lieu au sein du conseil municipal deux mois avant son adoption. La tenue de ce débat constitue une formalité substantielle³ et son absence entraîne l'illégalité de la délibération approuvant le budget. Afin de pouvoir utilement débattre, les conseillers municipaux doivent disposer d'une information complète et suffisamment détaillée sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés et sur l'évolution et les caractéristiques de l'endettement de la commune.

L'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la république, dite loi NOTRe, a complété les règles relatives au débat d'orientations budgétaires. Le décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientations budgétaires codifié à l'article D. 2312-3 du CGCT a prévu que ce débat ferait l'objet d'un rapport à l'assemblée délibérante et a précisé les informations devant obligatoirement être débattues.

Le contenu des débats sur les orientations budgétaires de la commune de Fos-sur-Mer pour les exercices 2010 et 2015 serait globalement satisfaisant s'il n'y avait pas lieu de déplorer pour chaque année, une absence de données, d'informations et d'analyses sur les engagements pluriannuels envisagés par la commune, et communiqués aux membres du conseil municipal.

Le rapport sur les orientations budgétaires pour l'exercice 2016 n'a pas rempli toutes les exigences relatives à l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail posées par la loi du 7 août 2015 précitée. Celui concernant l'exercice 2017 n'était pas conforme aux exigences posées par le décret du 24 juin 2016 en ce qui concerne l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs, les informations sur les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les avantages en nature ou encore la durée effective du travail.

2.2 La prévision budgétaire

Le plan pluriannuel d'investissements (PPI) est un outil de pilotage qui permet d'exprimer de manière exhaustive l'ensemble des projets d'équipement de la collectivité et leur découpage dans le temps et de s'assurer de leur compatibilité avec les grands équilibres financiers. Réalisé le plus tôt possible dans la mandature, il structure une part essentielle du débat d'orientations budgétaires.

³ CAA de Douai, n° 02DA00016, commune de Breteuil-sur-Noye, 14 juin 2005, ou encore : TA de Nîmes, n° 1102584, commune du Vigan, 18 avril 2013.

Malgré la réalisation de plusieurs opérations d'aménagement en plusieurs années, comme par exemple l'enfouissement des réseaux, le conseil municipal n'a pas reçu d'information programmatique précise sur les engagements pluriannuels qu'elles impliquaient. Par ailleurs, les budgets primitifs et comptes administratifs approuvés durant la période sous contrôle ne comportaient pas le détail des chapitres d'opération d'équipement (état B3 du chapitre III « vote du budget »), certes facultatif.

Les services municipaux ont toutefois indiqué s'appuyer sur une programmation pluriannuelle basée sur un recensement général des besoins en équipements. Ils ont produit une planification du budget d'investissement des études et travaux pour la période 2017-2019 et le détail du programme et du planning des travaux de voirie pour la même période. Les rapports d'orientations budgétaires pour 2016 et 2017 présentent d'ailleurs des données chiffrées concernant les projets d'investissement, à la différence des précédents débats d'orientations budgétaires.

Ce document de planification qui est perfectible, notamment parce qu'il pourrait préciser les modalités de financement des investissements, gagnerait à être soumis au conseil municipal.

2.3 Une fiabilité de la comptabilité qui peut être encore améliorée

La vérification de la fiabilité des comptes permet de s'assurer que la comptabilité donne une image complète et fidèle de la situation financière de la collectivité et qu'elle satisfait aux obligations de régularité, de prudence et de sincérité.

2.3.1 Les provisions pour litiges et contentieux

Le provisionnement est une application du principe de prudence énoncé dans le plan comptable général. Il permet de constater une dépréciation ou un risque ou bien encore d'étaler une charge. Une délibération doit déterminer les conditions de constitution, de reprise et, le cas échéant, de répartition et d'ajustement de la provision.

Des provisions doivent notamment être constituées (au compte 1511) dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, en application des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT, et être maintenues, en les ajustant si nécessaire, jusqu'à ce que le jugement soit devenu définitif⁴.

Aucune provision de ce type n'a été constituée entre 2010 et 2016, alors que la commune a versé au total 52 698,83 € d'indemnités et de frais de justice et qu'elle a été concernée par 51 contentieux au cours de cette période, dont certains sont encore pendants en première instance ou en appel.

Dans les deux cas, suivants la collectivité n'a été privée d'aucune information lui permettant d'évaluer les risques qui s'attachaient aux contentieux et de les provisionner.

⁴ Instruction M 14, Tome 1, Titre 1, Chapitre 2.

- Contentieux opposant la commune à M. X : cet agent contractuel de la commune a contesté devant la juridiction administrative son licenciement prononcé par le maire le 13 octobre 2010 pour insuffisance professionnelle. Le tribunal administratif (TA) a fait droit à une partie des prétentions indemnitaires de M. X, en lui allouant la totalité de la somme demandée au titre des préjudices matériels non contestés par la commune (33 761,80 €), ainsi que 5 000 € au titre du préjudice moral dont il se prévalait (sur 15 000 € réclamés), auxquels se sont ajoutés 1 500 € de frais de procès.
- Contentieux opposant la commune à M. et Mme Y : le 14 avril 2014, les époux Y ont saisi le juge des référés du tribunal administratif de Marseille d'une demande de provision (12 646,38 €) pour la détérioration de leur haie de cyprès compte tenu de la plantation par la commune d'une haie de lauriers roses entravant sa croissance et d'une opération de salage effectuée par la commune en février 2012. La commune a dû verser aux époux Y la somme de 10 646,38 €, à titre provisionnel auxquels se sont ajoutés 1 000 € de frais de procès.

Par ailleurs, un agent de maîtrise municipal a présenté en 2010 une demande concernant le paiement des heures supplémentaires effectuées depuis sa prise de fonction, assortie des intérêts et avantages sociaux en découlant. Par un jugement du 10 mai 2012, le tribunal administratif de Marseille a certes rejeté le recours de l'agent mais par un arrêt du 15 mai 2013, le conseil d'Etat a annulé ce jugement et renvoyé l'affaire devant le tribunal. Ce dernier, par un jugement du 7 juillet 2014, a enjoint à la commune de verser la somme correspondante aux heures supplémentaires accomplies entre le mois de mai 2004 et le mois de mars 2010 assortie des intérêts de droit et renvoyé l'agent devant la commune pour liquider cette somme. La commune qui avait toutes les informations nécessaires pour anticiper et évaluer le risque financier découlant de ce litige, notamment à compter de la décision du Conseil d'Etat de mai 2013, n'a constitué aucune provision⁵.

La liste des contentieux transmise par la commune fait également apparaître un contentieux en cours contre les époux Y (recours enregistré le 5 octobre 2015 devant le TA de Marseille), sans qu'aucune pièce permette cette fois d'évaluer le risque qui s'y attache. Là encore, la commune n'a rien provisionné.

La circonstance, invoquée par le maire en réponse aux observations provisoires de la chambre, que la commune inscrirait les prévisions budgétaires nécessaires à la couverture des condamnations pécuniaires au compte 6227 - Frais d'actes et de contentieux -, est inopérante car la constitution d'une provision, au demeurant obligatoire, permet d'enregistrer effectivement la charge au cours de l'exercice auquel le litige se rattache, ce qui n'est pas le cas d'une simple prévision budgétaire.

La chambre recommande par suite à la commune de Fos-sur-Mer de suivre les contentieux et de constituer les provisions correspondant aux risques financiers encourus, en les ajustant annuellement en fonction des résultats des procédures.

Recommandation n° 1 : Suivre les contentieux et constituer les provisions nécessaires correspondant aux risques financiers encourus en les ajustant annuellement en fonction des résultats des procédures.

⁵ Une indemnité de 3 000 € a finalement été mandatée par la commune le 29 avril 2015.

2.3.2 Les insuffisances de la comptabilité patrimoniale

⇒ Les discordances constatées entre les états retraçant le patrimoine de la commune

L'ordonnateur est chargé du recensement des biens et de leur identification. Il tient à cet effet, d'une part, un inventaire physique qui justifie la réalité physique des biens de la collectivité et d'autre part, un inventaire comptable qui recense les immobilisations par leur valeur. Le comptable assure pour sa part la tenue de l'état de l'actif immobilisé de la collectivité, qui doit être conforme à l'inventaire comptable de l'ordonnateur et aux informations chiffrées du compte de gestion. Ces quatre états doivent contenir des informations concordantes, la fiabilité de ces dernières sur le patrimoine de la commune reposant essentiellement sur la qualité des échanges d'informations entre le comptable et l'ordonnateur.

La commune de Fos-sur-Mer n'utilise qu'un seul document pour recenser physiquement et comptablement ses immobilisations.

La chambre a relevé des discordances entre cet inventaire physique et comptable, l'état de l'actif et le compte de gestion produits par le comptable public. Elles sont retracées de manière résumée dans le tableau suivant :

	2012	2014	2016
Solde de la classe 2 du compte de gestion	73 999 697,01 €	89 701 556,42 €	104 747 687,90 €
Valeur nette comptable état de l'actif	81 848 089,36 €	102 772 810,57 €	125 438 180,85 €
Solde inventaire comptable et physique de la commune	74 511 370,10 €	95 252 127,25 €	167 518 800,00 €

Source : comptes de gestion, états de l'actif et inventaire physique et comptable de la commune de Fos-sur-Mer.

Les services municipaux ont indiqué que le rapprochement entre l'inventaire et l'état de l'actif du comptable était en cours de réalisation et que la mise en place de la dématérialisation et la future gestion des immobilisations de la commune par un logiciel approprié nécessitait un travail approfondi d'ajustement pour chaque article du tableau d'inventaire. Le comptable public a indiqué quant à lui que l'ordonnateur ne lui avait pas « *fait parvenir les flux informatiques nécessaires à la mise à jour des amortissements dans le module inventaire hélios* », raison pour laquelle « *ils ne figurent pas dans les états de l'actif* ».

Au 31 décembre 2016, l'écart entre l'état de l'actif établi par le comptable et l'inventaire comptable dressé par la commune s'élevait au total à 42 M€. L'aggravation entre 2014 et 2016 de l'écart constaté entre les deux documents est due à l'intégration des biens transférés par le SANOP qui a impacté l'inventaire de la commune sans être apparemment retranscrite dans la comptabilité du receveur municipal.

⇒ L'absence d'apurement du compte 23 « Immobilisation ou travaux en cours »

Les immobilisations sont classées sous les différentes subdivisions du chapitre 23 « *immobilisations en cours* » lorsqu'elles sont en cours de réalisation et sont transférées aux subdivisions correspondantes du chapitre 21 lors de leur mise en service.

Comme le montre le tableau ci-dessous, le chapitre 23 du budget principal présente depuis 2010 un solde en constante augmentation, qui résulte principalement de l'insuffisance des opérations comptables de transferts aux comptes d'imputations définitives.

Immobilisations en cours	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Immobilisations corporelles en cours - Solde (A)	5 874 459	11 149 690	15 037 444	16 531 309	16 368 602	17 847 803	20 578 056
Immobilisations corporelles en cours - Flux (B)	1 166 585	5 275 231	8 765 828	7 250 400	5 088 997	6 198 663	8 033 966
Immobilisations corporelles - Solde (C)	48 151 415	48 915 427	60 300 373	70 171 019	78 922 761	86 786 508	95 924 355

Source : Logiciel Anafi à partir des comptes de gestion.

L'examen des biens figurant aux comptes 2315 et 2318 de l'état de l'actif du comptable a révélé la présence d'un nombre significatif de mandats émis durant les exercices 2006, 2008, 2009, 2010, 2011 et 2012 correspondant nécessairement à des immobilisations achevées.

Le maire a indiqué, en réponse aux observations provisoires de la chambre, avoir pourtant établi des certificats de transferts ce qui confirme la nécessité pour l'ordonnateur et le comptable, de se rapprocher pour procéder à l'apurement de ces comptes.

⇒ L'absence d'amortissement de certaines immobilisations

Conformément aux dispositions de l'article L. 2321-2 du CGCT, les communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants sont tenues d'amortir une partie de leurs biens.

La commune de Fos-sur-Mer a actualisé les catégories de biens amortissables et les durées d'amortissements pratiquées par le vote d'une délibération n° 2015-46 du 14 avril 2015. La précédente délibération n° 10/96 du 30 septembre 1996 était devenue en partie obsolète.

Si le barème des durées d'amortissement approuvé par les délibérations de 1996 et de 2015 respecte celui préconisé par l'instruction budgétaire et comptable M14, le contrôle de la valeur comptable des biens figurant à l'inventaire de l'exercice 2016 a révélé certaines anomalies.

A titre d'illustration, aucun amortissement n'a été pratiqué pour certains logiciels, des machines agricoles, un véhicule et des scooters de la police municipale, un camion grue, du mobilier pour la police municipale, des fauteuils et des coffres forts.

Par ailleurs, une Peugeot 308 d'une valeur de 18 367,67 €, acquise pour le directeur général des services en 2011, avait toujours la même valeur nette comptable au 31 décembre 2016. Si ce véhicule a été réformé, ainsi qu'il a été précisé pendant le contrôle de la chambre, il conviendrait de passer une écriture pour constater la dépréciation d'actif correspondante.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué avoir pris les mesures correctrices nécessaires.

⇒ Remarque conclusive sur la fiabilité de l'inventaire comptable de la commune

Afin de corriger les anomalies et discordances constatées lors du contrôle, la chambre invite la commune à se référer à l'instruction NOR INTB1501664J du 27 mars 2015 relative aux modalités de recensement des immobilisations et à la tenue de l'inventaire et de l'état de l'actif et à s'appuyer sur le guide des opérations d'inventaire produit par le comité national de fiabilité des comptes locaux et annexé à cette instruction.

Elle recommande à l'ordonnateur de mettre à jour son inventaire et de se rapprocher du comptable public afin de mettre en conformité ses inventaires physiques et comptables avec l'état de l'actif et la balance des comptes.

Recommandation n° 2 : Mettre en conformité les inventaires physiques et comptables avec l'état de l'actif, lequel devra correspondre à la balance des comptes.

3 ANALYSE FINANCIERE

La commune de Fos-sur-Mer dispose de deux budgets annexes (celui du port de plaisance et celui des caveaux) qui représentent seulement respectivement 2,05 % et 0,49 % du budget principal. La situation financière de la commune a, de ce fait, été analysée à travers le seul budget principal et pour les exercices 2010 à 2016.

Les données sont issues du logiciel d'aide à l'analyse de la situation financière dont se sont dotées les juridictions financières (ANAFI).

Comme cela est habituellement pratiqué, elles ont été comparées avec celles des communes de la même strate démographique⁶, ce qui offre l'avantage d'une comparaison avec des données calculées nationalement, disponibles et fiables. Si le maire a indiqué en réponse aux observations provisoires de la chambre que compte tenu des spécificités de sa commune un autre type de parangonnage aurait été nécessaire, il n'apporte aucun élément à cet effet. Au demeurant le but de l'exercice est justement de déterminer ce qui caractérise l'entité contrôlée par rapport aux autres.

3.1 Les produits de gestion

Les produits de gestion ont constamment progressé de 2010 à 2016, passant de 43,4 M€ à 60,9 M€ (+ 40,29 %), d'abord grâce à l'augmentation des ressources fiscales propres de la commune entre 2010 et 2011 (+ 7,3 M€, soit 16,9 %), puis grâce à celle de la fiscalité reversée par le SAN Ouest Provence : (+ 6,3 M€ en 2014 et + 7,4 M€ en 2015).

En 2016, les ressources fiscales propres perçues par la commune (25,5 M€) ont été bien supérieures aux prévisions du budget (23,2 M€ dans le rapport d'orientations budgétaires).

⁶ Communes de 10 000 à 20 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (FPU).

Les produits de gestion

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	23 683 671	29 374 131	27 459 897	27 631 296	26 962 565	24 466 909	25 513 350	1,2%
+ Ressources d'exploitation	2 852 823	3 297 400	3 370 608	2 625 598	2 656 175	2 798 625	2 878 693	0,2%
= Produits "flexibles" (a)	26 536 494	32 671 531	30 830 506	30 256 893	29 618 740	27 265 534	28 392 043	1,1%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	3 014 661	3 050 067	3 010 655	2 636 581	2 802 776	1 920 735	1 557 973	-10,4%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	13 927 716	15 092 670	14 909 913	16 743 676	23 526 755	30 923 250	31 045 720	14,3%
= Produits "rigides" (b)	16 942 377	18 142 737	17 920 568	19 380 257	26 329 531	32 843 985	32 603 694	11,5%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	0	0	0	0	0	0	N.C.
= Produits de gestion (a+b+c = A)	43 478 872	50 814 268	48 751 074	49 637 150	55 948 271	60 109 519	60 995 737	5,8%

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

3.1.1 Les ressources fiscales de la commune

La commune poursuit une politique fiscale volontariste.

Depuis 2005, elle a décidé d'appliquer un taux proche de zéro (0,01 %) pour la taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Peu de communes ont adopté une telle pratique. Dans le département des Bouches-du-Rhône, on ne recense que Berre-l'Etang et Gémenos.

Le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties est quant à lui passé de 31,34 % en 2010 à 26,5 % en 2015, restant supérieur à la moyenne de la strate (22,48 %).

La commune a toutefois décidé de mettre en œuvre l'exonération partielle de 50 % de taxe foncière sur les propriétés bâties prévue à l'article 48 de loi de finances rectificative pour 2009, codifié à l'article 1383⁷ G bis du code général des impôts. Ce dispositif permet d'exonérer partiellement de taxe foncière sur les propriétés bâties, à hauteur de 25 % ou 50 %, des constructions affectées à l'habitation situées à moins de trois kilomètres d'une installation figurant sur la liste prévue au IV de l'article L. 515-8 du code de l'environnement (classée « Seveso AS »), achevées antérieurement à la construction de cette installation et qui ne sont pas situées dans le périmètre d'exposition d'un plan de prévention des risques technologiques (PPRT). Cette exonération peut être maintenue tant que les PPRT « Fos Est » et « Fos Ouest » n'entrent pas en vigueur, ce qui était encore le cas à l'achèvement du contrôle de la chambre⁸.

Cette politique d'exonération de fait de la taxe d'habitation et d'exonération partielle de la taxe foncière sur les propriétés bâties, en faveur des ménages locaux et des entreprises assujetties aux impôts fonciers, n'est possible, eu égard au niveau élevé des dépenses de la commune (cf. ci-après) que parce que cette dernière bénéficie d'une fiscalité reversée et de bases d'imposition à la taxe foncière particulièrement élevées.

⁷ L'instruction de la DGFiP du 6 février 2012 NOR ECE L 12 20430J rappelle les conditions d'application de ces dispositions.

⁸ Le délai d'élaboration du PPRT « Fos Ouest », prescrit par arrêté préfectoral du 3 décembre 2012, a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2017. Celui du PPRT « Fos Est », prescrit par arrêté préfectoral du 26 janvier 2011, est également encore en cours d'élaboration, l'arrêté de prescription ayant été modifié par arrêté préfectoral du 9 mai 2016.

Il peut être enfin relevé que par délibérations n° 2015-03 du 20 janvier 2015 n° 2015-121 du 14 septembre 2015, le conseil municipal avait décidé, à l'instar des communes de Marseille, Port-de-Bouc et Martigues, de mettre fin à l'exonération de la part communale de la taxe foncière dont bénéficiaient les grands ports maritimes en application du I de l'article 1382 E du code général des impôts, après adoption de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014, autorisant les collectivités à supprimer cette exonération à compter de 2015. Par deux jugements rendus le 16 décembre 2016, le tribunal administratif de Marseille a toutefois annulé ces délibérations, comme celles des autres communes concernées, ce qui n'a pas empêché la commune de Fos de délibérer à nouveau sur cette suppression en septembre 2017.

3.1.2 Les prélèvements au titre de l'article 55 de la loi SRU

En application des dispositions de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, issu de l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite loi SRU), renforcées par la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, les communes de plus de 1 500 habitants en Île-de-France et de plus de 3 500 habitants dans les autres régions, situées dans des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant une commune d'au moins 15 000 habitants, doivent disposer de 25 % de logements sociaux, sauf si elles appartiennent à une agglomération ou un EPCI pour lesquels le parc social existant ne justifie pas un effort de production supplémentaire. Dans ce second cas, le taux est fixé à 20 %⁹.

Les communes qui disposent de moins de 25 % (ou 20 % selon les cas) de logements sociaux sont soumises à un prélèvement sur leurs ressources. Lorsque ces communes ne respectent pas les objectifs triennaux de construction de logements pour atteindre progressivement ce taux, le préfet peut prendre un arrêté de carence et majorer dans ce même arrêté, le prélèvement initial, avec la possibilité de quintupler au maximum, le montant du prélèvement initial.

Entre 2011 et 2012, la commune de Fos a aménagé 123 logements de ce type alors que l'objectif fixé par le plan triennal était de 228¹⁰. Elle n'a construit que 11 logements sociaux en 2014, et aucun en 2013.

Au 1^{er} janvier 2015, la commune disposait de 18,12 % de logements sociaux. Le nombre de logements sociaux à ouvrir pour atteindre 20 % était de 119.

La commune a, dans ces conditions, fait l'objet de prélèvements sur ressources pour un montant de 63 515,82 € en 2013, de 299 243,10 € en 2014, et de 92 105,21 € en 2015. Compte tenu du montant des dépenses déductibles consenties par la commune, aucun prélèvement n'a été imputé sur son budget en 2016, bien qu'elle soit au nombre des 1 218 communes ne respectant pas leurs obligations cette année-là.

⁹ La liste des agglomérations et EPCI au taux de 20 % est fixé par le décret n° 2013-671 du 24 juillet 2013.

¹⁰ Source : communes carencées au titre du bilan SRU 2011-2013-Ministère du Logement et de l'Habitat Durable -Document en date du 13 avril 2016.

Elle demeure toutefois soumise à une obligation de rattrapage. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire qui invoque des contraintes géographiques fortes ainsi que celles liées à la présence d'installations industrielles présentant des risques technologiques, qui rendent difficilement atteignable l'objectif, a indiqué avoir saisi le préfet pour demander une dérogation, en application des modifications aux dispositions de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, introduites par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 - art. 97 (V).

3.1.3 La fiscalité reversée par l'intercommunalité

⇒ L'évolution des reversements de fiscalité du SANOP et de la Métropole

En 2016, la fiscalité reversée par l'intercommunalité représentait 50 % des produits de gestion de la commune, alors qu'en 2010 cette part s'établissait à 32 %.

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Attribution de compensation brute	0	0	13 863 313	15 031 190	20 557 540	30 926 618	30 926 618	N.C.
+ Dotation de solidarité communautaire brute	0	1 187 510	1 230 803	2 213 783	3 765 136	1 140 646	0	N.C.
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	13 927 716	13 863 313	-226 740	-544 529	-839 153	-1 187 246	75 870	-58,1%
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	0	41 848	42 538	43 232	43 232	43 232	43 232	N.C.
= Fiscalité reversée par l'Etat et l'interco	13 927 716	15 092 670	14 909 913	16 743 676	23 526 755	30 923 250	31 045 720	14,3%

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

Elle avait faiblement augmenté jusqu'en 2013 mais s'est considérablement accrue en 2014, enregistrant une hausse de 40,5 % (+ 6,8 M€). Cette augmentation s'est confirmée en 2015 avec une nouvelle hausse de 31,44 % par rapport à 2014 (+ 7,4 M€).

Cet accroissement de la fiscalité reversée a résulté principalement de l'augmentation de la dotation de coopération brute (+ 5,5 M€ en 2014 et + 10,3 M€ en 2015), la dotation de solidarité communautaire brute ayant diminué de près de 70 % (- 2,6 M€) au cours de l'exercice 2015.

La dotation de coopération

Par une délibération n° 88-11 du 28 avril 2011, le comité syndical du SAN Ouest Provence avait décidé de regrouper les différentes dotations du fonds de coopération perçues par les communes membres (dotation de garantie, dotation pour accroissement de population, dotation de péréquation, nouvelle dotation de péréquation et abondement complémentaire) en une seule dotation, la dotation de coopération. L'objectif était de faire en sorte que les dotations concernées ne puissent évoluer qu'en fonction des transferts de compétences réalisés entre le SAN Ouest Provence et ses communes membres.

La forte progression de la dotation observée en 2014 et 2015 a fait ainsi suite à différents transferts de compétences aux communes décidés par le SANOP en prévision de la création de la métropole Aix-Marseille-Provence et approuvés par les commissions d'évaluation des transferts de charges. A titre d'exemple, la commune de Fos-sur-Mer a bénéficié d'abondements pour le transfert partiel de la compétence « sport communautaire » suivant les délibérations du bureau syndical de Ouest Provence n° 453/14 du 24 novembre 2014 et n° 493/14 du 18 décembre 2014, à concurrence de 1 221 866,60 €.

Toutefois, la progression observée a été d'autant plus remarquable que la commune a également bénéficié d'abondements complémentaires s'appuyant sur l'article 108 XIII C de la loi de finances pour 2011. Les montants perçus en 2015 ont ainsi largement excédé les sommes qui avaient été prévues au budget primitif (4 447 692,26 € de plus sur un montant initialement prévu de 26 227 098,61 €).

La dotation de solidarité communautaire

Elle a été mise en place par délibération du comité syndical du SAN Ouest Provence n° 89/11 du 28 avril 2011 en application de l'article L. 5334-7 du CGCT, pour permettre le versement de dotations supplémentaires hors transferts de compétences.

L'objectif était de permettre à l'établissement de « *disposer d'un outil financier lui permettant de poursuivre le versement de dotations supplémentaires aux communes selon des critères péréquateurs*¹¹ ».

Le comité votait chaque année le montant de son enveloppe et définissait ses critères de répartition. Les montants versés qui n'étaient pas garantis variaient donc d'une année à l'autre.

En 2016, la commune de Fos-sur-Mer n'a plus perçu de dotation de solidarité communautaire, ce qu'elle avait anticipé lors du vote de son budget primitif 2016.

* * *

Ces dotations sont depuis 2016 versées par la métropole substituée au SANOP sans qu'aucune délibération n'ait été adoptée par ce nouvel établissement de coopération intercommunale sur un pacte financier.

La chambre observe que les décisions prises par le SANOP concernant le reversement de fiscalité ont permis d'optimiser et de sécuriser les engagements de la Métropole vis-à-vis des communes membres, au détriment des marges de cette nouvelle entité.

3.1.4 Les dotations de l'Etat et les participations

Les recettes institutionnelles ou dotations et participations essentiellement versées par l'Etat, représentaient 2,6 % des recettes de gestion en 2016. Elles se sont élevées à 1,6 M€ au cours de cet exercice contre 3 M€ en 2010, accusant ainsi une baisse de 50 %.

Cette tendance a résulté principalement de la réduction importante de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui ne représentait plus que 0,12 M€ en 2016 contre 1,7 M€ en 2010. Cette réduction s'est inscrite dans le cadre du dispositif national de participation de l'ensemble des collectivités locales à l'effort de redressement des comptes publics¹².

¹¹ Population 55 %, potentiel financier 15 %, logements sociaux 15 % et ICPE 15 %.

¹² Baisse générale des dotations versées par l'Etat de 1,5 Md€ en 2014, 3,7 Md€ en 2015 et 3,7 Md€ en 2016.

Le détail des ressources institutionnelles est retracé dans le tableau suivant :

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne	Evolution 2010-2016
Dotation Globale de Fonctionnement	1 679 274	1 635 284	1 654 060	1 637 306	1 290 287	430 096	121 880	-35,4%	-92,7%
Dont dotation forfaitaire	1 679 274	1 635 284	1 654 060	1 637 306	1 290 287	430 096	121 880	-35,4%	-92,7%
Dont dotation d'aménagement	0	0	0	0	0	0	0	N.C.	N.C.
Autres dotations	1 272	1 669	6 823	0	0	20 000	0	-100,0%	-100,0%
Dont dotation générale de décentralisation	1 272	1 669	6 823	0	0	20 000	0	-100,0%	-100,0%
Participations	1 032 121	1 045 813	1 074 517	731 319	1 213 909	1 143 756	1 322 009	4,2%	28,1%
Dont Etat	56 817	8 355	6 989	0	42 498	25 249	25 923	-12,3%	-54,4%
Dont régions	0	0	0	0	0	0	0	N.C.	N.C.
Dont départements	105 017	172 762	118 372	151 339	211 189	183 923	184 586	9,9%	75,8%
Dont communes	0	0	0	0	0	0	0	N.C.	N.C.
Dont groupements	0	0	0	0	0	0	0	N.C.	N.C.
Dont fonds européens	0	0	0	0	0	0	0	N.C.	N.C.
Dont autres	870 288	864 696	949 156	579 980	960 222	934 583	1 111 500	4,2%	27,7%
Autres attributions et participations	301 994	367 302	275 255	267 956	298 580	326 883	114 084	-15,0%	-62,2%
Dont compensation et péréquation	292 949	358 087	264 520	259 600	261 195	299 261	227 243	-4,1%	-22,4%
Dont autres	9 045	9 215	10 735	8 356	37 385	27 622	-113 159	N.C.	-1351,1%
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	3 014 661	3 050 067	3 010 655	2 636 581	2 802 776	1 920 735	1 557 973	-10,4%	-48,3%

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

3.2 L'évolution et la structure des dépenses de gestion

Le niveau des dépenses de fonctionnement par habitant se situait en 2015 à 3 763 € par habitant, soit plus du double de la moyenne observée pour la strate (source MINEFI collectivité locales).

Les dépenses courantes de gestion (hors intérêts de la dette) se sont élevées à 49,8 M€ en 2016, contre 33,6 M€ en 2010, soit une progression annuelle moyenne de 6,7 % et une augmentation totale de 48 % sur la période.

La structure et l'évolution des charges courantes figurent dans le tableau ci-dessous :

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Structure moyenne	Evolution 2010-2016
Charges à caractère général	6 054 484	7 351 552	8 220 618	8 531 951	9 689 657	12 678 038	11 111 108	21,6%	83,5%
+ Charges de personnel	21 631 342	22 489 647	23 854 832	25 418 478	26 707 459	27 700 931	29 579 156	60,2%	36,7%
+ Subventions de fonctionnement	4 347 513	5 391 251	5 593 750	5 750 386	5 627 584	6 313 580	7 228 440	13,7%	66,3%
+ Autres charges de gestion	1 619 660	1 612 567	1 801 132	1 754 928	1 802 656	1 779 540	1 871 764	4,2%	15,6%
+ Charges d'intérêt et pertes de change	213 124	304 813	38 080	3 012	3 262	387 368	348 053	0,4%	63,3%
= Charges courantes	33 866 122	37 149 830	39 508 410	41 458 754	43 830 618	48 859 458	50 138 521	N.C.	48,0%
Charges de personnel / charges courantes	63,9%	60,5%	60,4%	61,3%	60,9%	56,7%	59,0%		
Intérêts et pertes de change / charges courantes	0,6%	0,8%	0,1%	0,0%	0,0%	0,8%	0,7%		

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

⇒ Les charges à caractère général

Ces dernières ont augmenté de 83,5 % entre 2010 et 2016 (+ 5 M €).

Elles comprennent les dépenses pour les fêtes et cérémonies qui n'ont augmenté que de 10,5 % entre 2010 et 2016 mais dont une des principales composantes est constituée par les vœux du maire à l'attention de la population, des seniors et des agents de la collectivité, dont le coût s'est élevé à 347 795 € au total sur la période.

⇒ Les dépenses de personnel

Le tableau qui suit détaille la structure et l'évolution des dépenses de personnel entre 2010 et 2016 :

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne	Variation 2010-2016
Rémunération principale	11 079 508	11 407 564	11 877 746	12 006 637	12 241 755	12 543 438	13 585 198	3,5%	22,6%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	1 968 975	2 036 480	2 208 591	2 268 557	2 321 926	2 373 991	2 743 966	5,7%	39,4%
+ Autres indemnités	584 526	583 225	606 122	629 243	631 227	632 258	692 783	2,9%	18,5%
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	13 633 009	14 027 268	14 692 460	14 904 437	15 194 908	15 549 687	17 021 947	3,8%	24,9%
en % des rémunérations du personnel*	87,1%	85,6%	85,1%	84,6%	82,8%	83,2%	85,0%		
Rémunération principale	1 970 941	2 271 464	2 518 853	2 619 723	2 975 815	2 981 719	2 847 799	6,3%	44,5%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	0	0	0	0	0	0	0	N.C.	N.C.
+ Autres indemnités	586	0	0	0	0	0	0	-100,0%	-100,0%
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	1 971 527	2 271 464	2 518 853	2 619 723	2 975 815	2 981 719	2 847 799	6,3%	44,4%
en % des rémunérations du personnel*	12,6%	13,9%	14,6%	14,9%	16,2%	16,0%	14,2%		
Autres rémunérations (c)	51 159	85 420	45 872	87 786	190 484	155 319	152 552	20,0%	198,2%
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	15 655 694	16 384 152	17 257 185	17 611 946	18 361 206	18 686 724	20 022 299	4,2%	27,9%
Atténuations de charges	89 377	100 015	191 407	163 195	131 277	87 815	131 094	6,6%	46,7%
= Rémunérations du personnel	15 566 318	16 284 137	17 065 778	17 448 751	18 229 929	18 598 909	19 891 204	4,2%	27,8%

* Hors atténuations de charges

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne	Variation 2010-2016
Rémunérations du personnel	15 566 318	16 284 137	17 065 778	17 448 751	18 229 929	18 598 909	19 891 204	4,2%	27,8%
+ Charges sociales	5 701 718	5 889 980	6 257 870	6 734 392	7 154 380	7 574 585	8 138 745	6,1%	42,7%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	252 030	262 955	290 953	312 150	381 361	448 323	457 584	10,5%	81,6%
+ Autres charges de personnel	69 365	11 872	198 653	881 843	870 731	981 844	990 114	55,7%	1327,4%
= Charges de personnel interne	21 589 430	22 448 944	23 813 254	25 377 137	26 636 402	27 603 660	29 477 648	5,3%	36,5%
Charges sociales en % des CP interne	26,4%	26,2%	26,3%	26,5%	26,9%	27,4%	27,6%		
+ Charges de personnel externe	41 911	40 703	41 578	41 341	71 057	97 271	101 509	15,9%	142,2%
= Charges totales de personnel	21 631 342	22 489 647	23 854 832	25 418 478	26 707 459	27 700 931	29 579 156	5,4%	36,7%
CP externe en % des CP total	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,4%	0,3%		
en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne	Variation 2010-2016
Charges totales de personnel	21 631 342	22 489 647	23 854 832	25 418 478	26 707 459	27 700 931	29 579 156	5,4%	36,7%
- Remboursement de personnel mis à disposition	0	0	0	55 331	28 887	251 962	181 382	N.C.	N.C.
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	21 631 342	22 489 647	23 854 832	25 363 147	26 678 572	27 448 970	29 397 775	5,2%	35,9%
en % des produits de gestion	49,8%	44,3%	48,9%	51,1%	47,7%	45,7%	48,2%		

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

La masse salariale de la commune a augmenté à un rythme sensiblement supérieur à celui de l'ensemble de la fonction publique territoriale, tel que relevé dans le rapport de 2015¹³ de la Cour des comptes sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics (rythme de progression de + 3,4 % en 2012, + 3,3 % en 2013 et + 4 % en 2014).

La croissance des effectifs municipaux qui sera examinée au chapitre V ci-après a eu un effet inflationniste sur ces dépenses.

¹³ Synthèse du rapport.

La hausse des rémunérations versées aux agents titulaires de la collectivité (+ 3,8 % par an en moyenne entre 2010 et 2016) a par ailleurs été impactée par le régime indemnitaire dont bénéficient ces personnels qui a augmenté de 5,7 % par an en moyenne sur la même période.

Dans le même temps, les charges de personnel des agents non titulaires ont progressé pour leur part de 6,3 % en moyenne par an.

Par ailleurs, les dépenses de personnel s'élevaient à 1 712 € par habitant en 2015, soit un niveau très nettement supérieur à celui observé pour la strate démographique de la commune de Fos-sur-Mer (en moyenne 664 €/habitant pour 2015).

Sur la période 2010-2016, ces charges ont représenté au total 48 % des produits de gestion¹⁴ et, en moyenne, 60,2 % des charges de gestion.

Entre 2010 et 2015 cette dernière proportion a globalement diminué, passant de 63,9 % en 2010 à 59 % en 2016, en raison de l'augmentation plus rapide des autres charges.

Le taux de rigidité des charges de la commune¹⁵ est élevé même s'il a diminué en fin de période, passant de 53,7 % en 2013 à 50,9 % en 2016, grâce à l'augmentation des versements de l'intercommunalité.

Le maire de la commune a indiqué, lors de l'entretien de fin de contrôle que le montant des dépenses de personnel a pour corollaire la qualité et le niveau des services publics offerts à la population (horaires d'ouverture, nombre de services rendus aux personnes...) alors que le contexte socio-économique de la ville est comparable à celui de la ville de Marseille (chômage élevé, sociologie particulière liée à une industrie vieillissante et faible niveau d'emploi).

Toutefois, ce niveau élevé de dépenses n'est possible que parce que la commune bénéficie de bases et de ressources fiscales particulièrement élevées, les autres ressources étant beaucoup plus contraintes.

⇒ Les subventions aux associations

Le nombre d'associations subventionnées, déjà élevé en 2010, n'a cessé de croître au cours de la période examinée, passant de 99 en 2010 à 117 en 2016.

Evolution du nombre d'associations subventionnées par la commune

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre d'associations subventionnées	99	110	102	107	107	111	117
Dont > à 23 000 € ¹⁶	17	18	18	19	19	20	23

Source : comptes administratifs et données commune de Fos-sur-Mer

¹⁴ Le total des dépenses de personnel entre 2010 et 2016 est de 177 381 845 €, le total des produits de gestion sur la même période est de 369 734 891 €.

¹⁵ Ratio charges de personnel + contingents et participations + charges d'intérêt / produits de fonctionnement.

¹⁶ Seuil à partir duquel le conventionnement est obligatoire selon le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques.

Dans ce contexte, le montant des subventions attribuées aux associations a augmenté en moyenne de 14 % par an et a plus que doublé entre 2010 et 2016, passant de 2,3 M€ en 2010 à 5,07 M€ en 2016.

Evolution du montant des subventions sur la période 2010-2016

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle moyenne	Evolution 2010- 2016
2 314 513 €	3 656 251 €	3 813 750 €	3 841 386 €	3 707 584 €	4 297 580 €	5 070 440 €	14 %	119,07 %

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestions

La commune se situe constamment au-dessus de la strate démographique de référence, en termes de subventions rapportées aux charges de fonctionnement :

Subventions versées en % des charges de fonctionnement

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Moyenne de la strate	8,53 %	8,29 %	8,16 %	8,17 %	8,03 %	7,91 %	n.c
Fos-sur-Mer	12,36 %	12,61 %	13,58 %	13,07 %	11,98 %	11,80 %	n.c

Source : collectivités- locales.gouv.fr

Le maire a précisé en réponse au rapport d'observations provisoires que l'augmentation du montant des subventions versées au cours des exercices 2015 et 2016 a résulté des transferts de compétences du SANOP et qu'elle a été compensée par l'augmentation des transferts de fiscalité sus évoqués.

Les charges de personnel et les subventions versées aux associations font l'objet d'analyses plus détaillées aux chapîtres qui leur sont consacrés ci-après.

3.3 Le financement des investissements

Pour financer ses équipements ou réduire son endettement, en fonction des orientations qu'elle s'est fixées, une commune dispose de l'excédent de ressources qu'elle a pu dégager sur son fonctionnement courant (capacité d'autofinancement), de ressources d'investissement externes telles que l'emprunt ou les subventions d'équipement. En outre, elle peut céder des actifs, et dans une certaine mesure, prélever sur son fonds de roulement.

3.3.1 La capacité d'autofinancement

Entre 2010 et 2016, la capacité d'autofinancement de la commune a évolué de la manière suivante :

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul sur les années
CAF brute	9 911 264	13 579 657	9 141 932	8 046 456	12 013 173	10 570 749	10 053 711	73 316 942
- Annuité en capital de la dette	763 041	4 139 808	402 744	58 289	59 981	61 778	93 707	5 579 328
= CAF nette ou disponible (C)	9 148 223	9 439 850	8 739 189	7 988 167	11 953 192	10 508 971	9 960 004	67 737 614

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

La capacité d'autofinancement brute (CAF brute), différence entre recettes et dépenses réelles de fonctionnement (sans les intérêts de la dette), qui a atteint son plus bas niveau en 2013, à 8 M€, a été confortable sur la période considérée. Elle a bénéficié, depuis 2014 de la hausse précédemment analysée des dotations versées par l'intercommunalité (+ 6,8 M€ en 2014 et + 7,4 M€ en 2015). En retraitant les recettes de ces produits nouveaux, la capacité d'autofinancement nette se serait élevée à 5,1 M€ en 2014 et 3,1 M€ en 2015.

Elle a amplement couvert l'annuité de la dette en capital (59 981 € en 2014, 61 778 € en 2015 et 93 707 € en 2016).

3.3.2 La couverture totale des dépenses d'investissement par le financement propre disponible de la commune

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul sur les années
CAF brute	9 911 264	13 579 657	9 141 932	8 046 456	12 013 173	10 570 749	10 053 711	73 316 942
- Annuité en capital de la dette	763 041	4 139 808	402 744	58 289	59 981	61 778	93 707	5 579 328
= CAF nette ou disponible (C)	9 148 223	9 439 850	8 739 189	7 988 167	11 953 192	10 508 971	9 960 004	67 737 614
TLE et taxe d'aménagement	0	0	0	0	0	0	36 228	36 226
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	228 113	151 941	437 644	1 594 441	2 025 846	1 593 564	1 224 130	7 255 680
+ Subventions d'investissement reçues	454 028	308 788	1 350 680	1 285 815	632 020	219 348	733 760	4 984 437
+ Produits de cession	201 731	53 111	3 290	11 525	0	54 022	190 225	513 905
+ Autres recettes	0	0	3 500	0	0	0	0	3 500
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	883 872	513 838	1 795 113	2 891 781	2 657 866	1 866 935	2 184 341	12 793 747
= Financement propre disponible (C+D)	10 032 095	9 953 688	10 534 302	10 879 968	14 611 058	12 375 905	12 144 345	80 531 361
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y.c. tax en régie)	335,6%	95,3%	68,0%	92,4%	163,4%	124,8%	99,4%	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 988 995	10 441 128	15 492 403	11 778 247	8 942 525	9 920 403	12 218 045	71 781 746
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	0	0	0	94 370	131 272	0	0	225 642
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	42 688	3 500	0	0	0	7 863	54 049
- Participations et inv. financiers nets	-110 155	-42 688	0	0	0	818 957	0	666 117
+/- Variation autres dettes et cautionnements	449	389	-771	-88	0	949 990	903 462	1 853 430
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	7 152 806	-487 829	-4 960 831	-962 561	5 537 260	686 556	-865 024	5 950 378
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	0	0	330 000	330 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	7 152 806	-487 829	-4 960 831	-962 561	5 537 260	686 556	-865 024	6 280 378

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

Le financement propre disponible qui comprend la capacité d'autofinancement nette (CAF brute annuités en capital de la dette déduites) augmentée notamment du FCTVA et des subventions d'investissement, a permis à la commune de financer la totalité de ses dépenses d'équipement de la période 2010-2016 (71,8 M€ au total).

Outre divers travaux, la commune a réalisé d'importantes acquisitions immobilières, hors transferts de propriétés du SANOP, pour un montant total cumulé entre 2010 et 2016, hors frais de notaire, de 2,74 M€¹⁷, soit plus de cinq fois le montant des cessions immobilières réalisées sur la même période.

3.3.3 Le faible endettement de la commune

La commune ayant cessé de recourir à l'emprunt dès 2007, l'encours de la dette s'était fortement réduit entre 2011 et 2015, passant de 6,6 M€ à 1,1 M€.

Au cours de ce dernier exercice, la commune a toutefois dû intégrer 8,8 M€ de dettes transférées par le SAN Ouest Provence dans le cadre des transferts de compétence évoqués ci-avant. Cette intégration n'a cependant pas pesé sur les équilibres du budget communal puisque ce dernier a enregistré en contrepartie une hausse de la dotation de coopération. Par ailleurs, en 2016, la commune a transféré à son budget principal les travaux et constructions des columbariums du budget annexe des caveaux municipaux et la dette y afférente d'un montant de 330 000 €.

A la lecture du rapport d'orientations budgétaires de 2017, la commune envisage un emprunt de 13 M€ pour effectuer des travaux de voirie dans la perspective d'un transfert de la compétence à la Métropole Aix-Marseille-Provence à l'horizon 2020.

Au 31 décembre 2016, les deux contrats d'emprunts en cours sur le budget principal de la commune étaient classés 1 A (sans risque particulier) sur l'échelle des risques fixée par la circulaire interministérielle n° IOCB1015077C du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics¹⁸.

¹⁷ Source : délibérations du conseil municipal de Fos-sur-Mer et mandats.

¹⁸ L'échelle de risque basée sur celle la charte Gissler permet de classer les emprunts selon une matrice à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt et la lettre (de A à E) exprime le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts. Par extension, la circulaire définit une catégorie « Hors Charte » (F6) qui regroupe tous les produits déconseillés et que les établissements signataires se sont engagés à ne plus commercialiser.

4 L'OPERATION « JE DEFENDS MA COMMUNE, JE SOUTIENS MES COMMERCES »

4.1 L'irrégularité de l'opération

Aux termes de l'article L. 1511-2 du CGCT : *« Sans préjudice des dispositions de l'article L. 1511-3, de l'article L. 1511-5, du titre V du livre II de la deuxième partie et du titre III du livre II de la troisième partie, le conseil régional définit le régime et décide de l'octroi des aides aux entreprises dans la région qui revêtent la forme de prestations de services, de subventions, de bonifications d'intérêt, de prêts et avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations. Il peut déléguer la gestion de ces avances à des établissements publics. / Les départements, les communes et leurs groupements peuvent participer au financement de ces aides dans le cadre d'une convention passée avec la région. Toutefois, en cas d'accord de la région, la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales auteur du projet d'aide ou de régime d'aides peut le mettre en œuvre. / Les aides accordées par les collectivités territoriales ou leurs groupements au titre du présent article et de l'article L. 1511-3 ont pour objet la création ou l'extension d'activités économiques ».*

Ces dispositions définissent un régime d'aides de droit commun. Elles consacrent le rôle de chef de file de la région en imposant notamment son accord exprès pour des interventions économiques à l'initiative des départements, des communes ou de leurs groupements.

Par délibération n° 2015-102 du 29 juin 2015, le conseil municipal a autorisé l'opération *« Je défends ma commune, je soutiens mes commerces »*, en se plaçant explicitement sur le terrain des aides économiques qu'une commune est susceptible d'accorder pour favoriser le développement économique en application de l'article L. 1511-2 du CGCT.

Selon les motifs de la délibération, le projet, consistant à attribuer à chaque ménage résidant de la ville au 1^{er} janvier, un carnet de bons d'achat (ou « chèques ») pour un montant total de 100 € à valoir auprès des commerces et artisans situés sur le territoire communal et régulièrement inscrits auprès des chambres consulaires, vise à *« redynamiser le tissu commercial local, tout en s'attachant à améliorer le pouvoir d'achat des fosséens »*.

La commune s'est également référée à la circulaire NOR MCTB0600060C du 3 juillet 2006 relative à la mise en œuvre de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales en ce qui concerne les interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Le maire de Fos-sur-Mer, préalablement à l'adoption de la délibération précitée, a saisi les services de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, par courrier du 10 avril 2015 pour solliciter l'accord de cette collectivité sur le principe de la mise en œuvre de ce *« dispositif de soutien et de développement du tissu économique local »*.

La région, par la voie de son vice-président en charge du développement économique, a toutefois répondu qu'elle n'était pas compétente en considérant que l'aide adoptée par un conseil municipal visant à aider financièrement les habitants de la commune et, par ricochet les commerces locaux, n'entrait pas dans la catégorie des aides économiques devant donner lieu à un accord de la région.

Le SANOP, saisi pour avis par le maire, a également décliné sa compétence pour une aide qui n'était, selon lui, pas d'intérêt communautaire.

Ces faits appellent les observations qui suivent.

La région PACA ne pouvait autoriser la commune à attribuer de telles aides qui n'entrent pas dans le champ des dispositions précitées du CGCT, et s'est donc déclarée incompétente.

Les modalités d'intervention économique définies par les articles L. 2251-2 et suivants du CGCT¹⁹, sont énoncées de manière exhaustive hormis les cas d'habilitations législatives données aux collectivités locales, et sont donc exclusives de toute autre forme d'aide de même nature²⁰.

L'opération « *Je défends ma commune, je soutiens mes commerces* » décidée par la commune ne respectant pas le cadre des aides économiques défini aux articles L. 1511-2 et L. 2251-2 du CGCT, est donc irrégulière.

A supposer même que les versements effectués puissent être requalifiés en libéralités accordées à la population, ils seraient tout aussi irréguliers puisqu'ils ne répondraient pas à un intérêt général poursuivi par les attributaires. Ils ne pourraient être davantage regardés comme des secours car ces aides ne sont pas attribuées nominativement au vu d'un dossier faisant ressortir les difficultés de chacun des bénéficiaires, analysées au vu de critères objectifs.

4.2 L'évaluation des retombées économiques des actions réalisées en 2015 et 2016

Le coût de l'opération pour la commune s'est élevé à 1 269 100 € (somme correspondant à l'achat des chèquiers en 2015 et 2016).

Il ressort des bilans économiques de l'opération pour les années 2015 et 2016 (données partielles) tels que dressés par la commune, que les chèques ont été utilisés majoritairement dans les grandes surfaces locales plutôt que dans les petits commerces de proximité.

En réponse à cette observation, l'ordonnateur a indiqué qu'une analyse plus fine devrait être engagée pour évaluer le niveau de satisfaction des petits commerçants et l'impact de l'opération sur leurs chiffres d'affaires.

¹⁹ « Lorsque l'intervention de la commune a pour objet de favoriser le développement économique, elle peut accorder des aides dans les conditions prévues par le titre Ier du livre V de la première partie et à l'article L. 2253-1. ».

²⁰ Voir par exemple : Tribunal Administratif de Melun, 12 octobre 2012, Mme Aude Luquet et autres.

5 LES RESSOURCES HUMAINES

La commune a indiqué lors du contrôle de la chambre qu'aucun audit organisationnel relatif aux ressources humaines n'avait été réalisé sur la période contrôlée (2010-2016). Elle n'a pas non plus complètement mis en place une gestion prévisionnelle de l'emploi, des effectifs et des compétences (GPEEC²¹). L'ordonnateur a toutefois indiqué, en réponse aux observations provisoires de la chambre, avoir engagé la commune dans cette démarche en procédant à une identification de la répartition des postes au sein de l'organisation et en répertoriant les compétences nécessaires à l'exercice de chaque métier

A défaut de mettre en œuvre GPEEC, il apparaît pour le moins nécessaire à la commune de mettre à jour le tableau des emplois budgétaires pour le rapprocher des besoins réels.

5.1 Les effectifs et leur évolution

5.1.1 Un décalage constant entre emplois budgétaires et emplois pourvus

Les données relatives aux emplois figurant sur les comptes administratifs et ceux annexés aux budgets primitifs de la commune font apparaître un décalage important entre le nombre d'emplois budgétaires et celui des emplois pourvus.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Emplois budgétaires	681	661	686	711	716	780	772,4
Emplois pourvus	591	596	625,6	620	617,2	673,3	673,3
Différence	90	65	60,4	91	98,8	106,7	99,1

Source : comptes administratifs

A titre d'illustration pour la filière police municipale, l'écart oscille entre 3 et 7 agents selon les années.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Effectifs budgétaires	41	41	40	39	44	48	n.c
Effectifs pourvus	34	36	35,8	35,8	39	43	n.c
Ecart	7	5	4,2	3,2	5	5	n.c

Il ressort de la réponse du maire aux observations provisoires de la chambre que le conseil municipal a procédé à la mise à jour de l'organigramme des postes le 30 juin 2017 en supprimant 39 postes vacants, ce qui devrait conduire à réduire les écarts constatés.

²¹ La GPEEC-gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences est une démarche volontariste de gestion rassemblant plusieurs outils RH en vue de prévenir les besoins en ressources humaines dans l'organisation. Elle met en cohérence les besoins d'emplois et les ressources en identifiant les besoins en compétences, en prenant en considération les évolutions technologiques, réglementaires et économiques. Elle est prévue par la circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du secteur public (circulaire dite « Rocard ») et la circulaire DGFAP du 15 mai 2013 relative à la mise en œuvre de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences au plan régional et interministériel.

5.1.2 Des effectifs en hausse

Les effectifs employés de la commune sont en tout état de cause en hausse sur la période contrôlée de 82,3 agents en équivalent temps plein.

Une des priorités de la municipalité semble avoir été de renforcer ceux de la police municipale qui sont passés de 41 agents à 64 agents (+ 56,10 %). Ce nombre place la commune bien au-dessus de la moyenne nationale qui est de 33,25 agents de la police municipale en effectif moyen²².

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le maire a justifié la hausse de ces effectifs par les transferts de compétences, par sa volonté politique de sécuriser la ville et par la mise en place des rythmes scolaires.

5.1.3 L'emploi des travailleurs handicapés

La loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés impose à tout employeur privé ou public une obligation d'emploi de personnes handicapées égale à 6 % de son effectif total lorsqu'il atteint au moins vingt personnes en équivalent temps plein. Les collectivités publiques peuvent s'en acquitter soit par l'emploi direct des bénéficiaires, soit, depuis le 1^{er} janvier 2006, en versant une contribution au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP)²³.

La commune de Fos-sur-Mer ne respecte pas cette obligation légale puisqu'elle employait directement seulement 3,78 % de personnes handicapées en 2015 alors que ce taux atteignait 5,69 % en 2009²⁴.

5.1.4 La mise à disposition d'un agent délégué syndical sans limitation de durée

Le décret n° 85-397 du 3 avril 1985 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale, modifié par le décret n° 2014-1624 du 24 décembre 2014, régit l'exercice du droit syndical et notamment la mise à disposition de représentants syndicaux.

A Fos-sur-Mer, un agent de maîtrise titulaire de la commune a été mis à disposition auprès de la coordination syndicale départementale de la CGT à compter du 1^{er} mai 2009, par arrêté du 7 mai 2009. Cet arrêté ne mentionne ni la durée de mise à disposition, ni les règles de préavis pour l'expiration anticipée de la mise à disposition. Il méconnaît de ce fait les dispositions de l'article 22 du décret du 3 avril 1985 modifié.

²² Source : panorama 2016 de la police municipale des Villes de France représentant 92 villes avec une population moyenne de 41 028 habitants- L'échantillon de population des villes allant de 15 000 à 150 000 habitants (parution en janvier 2017).

²³ Le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique.

²⁴ Entre 2006 et 2015, le taux d'emploi des travailleurs handicapés dans la fonction publique territoriale est passé de 3,73 % à 6,22 % - Source : rapport annuel 2015 du FIPHFP.

En outre, le renouvellement de la mise à disposition doit être fait au maximum tous les trois ans, conformément à l'article 3 du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux. Or, en l'espèce, l'agent est à la disposition de l'organisation syndicale depuis près de huit ans sans qu'aucun arrêté de renouvellement n'ait été pris par l'autorité territoriale.

Il est donc recommandé au maire de la commune de prendre un arrêté de mise à disposition de l'agent concerné dans le respect des dispositions réglementaires applicables.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique en avoir pris bonne note et avoir modifié en conséquence l'arrêté, sans toutefois produire ce document.

5.1.5 Un taux d'administration supérieur à la moyenne

Le taux d'administration représente la part des agents publics (en principe comptés en effectifs équivalent temps plein) travaillant sur un territoire donné par rapport à la population totale de ce même territoire.

Le taux moyen d'administration pour les communes de la strate de 10 000 à 19 999 habitants s'élève à 18,2 pour 1 000 habitants selon les données de la direction générale des collectivités locales basées sur l'exercice 2015.

	Taux d'administration pour 1 000 h
Moyenne nationale (<i>toutes collectivités confondues</i>)	27
Moyenne strate 10 000 - 19 999 habitants	18,2
Nombre d'habitants à Fos-sur-Mer	16 181
Nombre total d'agents (titulaires et non-titulaires en ETP)	673,3
Moyenne Fos-sur-Mer	41,6

Source : commune de Fos-sur-Mer, INSEE, DGCL

Le taux d'administration de Fos-sur-Mer qui atteint 41,6 agents pour 1 000 habitants, est très largement supérieur à celui de la strate démographique à laquelle appartient la commune ainsi qu'à la moyenne nationale.

En appliquant les taux moyens de la strate démographique et nationale, la commune devrait employer entre 294,5 agents ETP et 439 agents ETP.

5.2 Le régime indemnitaire, la nouvelle bonification indiciaire et les véhicules de fonction ou de service

5.2.1 Un manque de lisibilité du régime indemnitaire avant la mise en place du RIFSEEP

Le régime indemnitaire des agents de la commune reposait sur neuf délibérations approuvées depuis 2010, ce qui ne favorisait pas une connaissance claire et sûre des règles applicables.

La chambre relève toutefois qu'à compter du 1^{er} novembre 2017, la commune a mis en place le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions et de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) créé par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 pour les fonctionnaires de l'État et transposable aux fonctionnaires territoriaux en vertu du principe de parité posé par l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

5.2.2 La nouvelle bonification indiciaire

Entre 2010 et 2016, le montant total des dépenses afférentes à la nouvelle bonification indiciaire (NBI) a augmenté de 28,77 %, principalement en raison de la croissance du nombre de ses bénéficiaires (+ 22,81 %). En 2016, près de 30 % des agents titulaires percevaient ce complément de rémunération.

Evolution de la NBI de 2010 à 2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution 2010-2016
Effectif titulaire	634	626	643	650	650	665	721	13,72 %
Nombre d'agents bénéficiaires	171	166	184	201	205	198	210	22,81 %
% bénéficiaires / titulaires	26,97 %	26,52 %	28,62 %	30,92 %	31,54 %	29,77 %	29,13 %	7,99 %
Dépense annuelle en €	101 737	100 643	110 330	121 052	126 531	124 833	131 009	28,77 %

Source : commune de Fos-sur-Mer

5.2.3 L'attribution des véhicules de service et de fonction

Au 31 décembre 2016, la commune disposait d'un parc de 231 véhicules dont 92 véhicules utilitaires, 65 véhicules légers, deux caravanes, quatre scooters, onze poids lourds (bus, mini bus, balayeuse), 47 engins (dont une nacelle, des remorques, des tracteurs, des tondeuses) ainsi que dix véhicules électriques.

⇒ L'attribution d'un véhicule de fonction au directeur général des services

L'article L. 2123-18-1-1 du CGCT, créé par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique prévoit que : « *Selon des conditions fixées par une délibération annuelle, le conseil municipal peut mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents de la commune lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie. // Tout autre avantage en nature fait l'objet d'une délibération nominative, qui en précise les modalités d'usage* ».

Seul l'agent occupant les fonctions de directeur général des services (DGS)²⁵ bénéficie à Fos-sur-Mer, d'un véhicule de fonction.

²⁵ Par équivalence avec les directeurs d'administration centrale, l'article 53 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 (repris par l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale) établit la liste des bénéficiaires potentiels : « *les agents occupant un emploi fonctionnel d'un département ou d'une région, les directeurs généraux des services d'une commune de plus de 5 000 habitants, les directeurs généraux des EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants, ainsi que les directeurs généraux adjoints des services des communes ou des EPCI à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants...* ».

Cet avantage avait été concédé par une délibération du conseil municipal n° 2014-177 du 9 septembre 2014. Toutefois, depuis lors, aucune délibération annuelle et nominative, ni aucun arrêté individuel d'attribution de ce véhicule de fonction n'a été pris, tant en ce qui concerne l'actuelle DGS que son prédécesseur, en dépit des dispositions de l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT.

La chambre prend acte, au vu de la réponse de l'ordonnateur au rapport d'observations provisoires, que la commune a délibéré le 14 septembre 2017 sur ce point précis et qu'elle a de nouveau délibéré sur la question en 2018.

⇒ L'attribution des véhicules de service avec remisage à domicile

L'utilisation et l'entretien des véhicules légers de service doit faire l'objet un règlement intérieur suivant les recommandations de la circulaire DAGEMO/BCG n° 97-4 du 5 mai 1997 du ministre du travail, relative aux conditions d'utilisation des véhicules de service et des véhicules personnels des agents à l'occasion du service.

Un tel règlement a été adopté par la délibération du conseil municipal n° 2011-245 du 15 décembre 2011.

Les véhicules de service se distinguent des véhicules de fonction par le fait qu'ils ne sont pas affectés à un usage exclusif et permanent au bénéfice de l'attributaire. Comme l'indique la circulaire précitée, leur usage doit être limité aux strictes nécessités du service et dans un souci de bonne gestion, faire l'objet d'un strict encadrement des exceptions à ce principe.

Le véhicule de service est accessible à l'agent uniquement pour ses déplacements professionnels et doit être rapporté à la fin de la journée de travail.

Certaines collectivités tolèrent néanmoins son utilisation pour les trajets domicile-travail. Le remisage au domicile de l'agent qui en découle peut être autorisé dans le cadre des astreintes.

Afin de mieux contrôler l'utilisation qui est faite des véhicules administratifs, il convient comme le prévoit la circulaire précitée, de mettre en place un carnet de bord mentionnant quotidiennement et par mission, le kilométrage au compteur, le carburant délivré, la nature et la durée de la mission et le nom du conducteur.

L'usage des carnets de bords est d'ailleurs prévu par l'article 6 du règlement intérieur relatif à l'utilisation et à l'entretien de la flotte automobile de la commune.

La commune a toutefois indiqué lors du contrôle de la chambre que les carnets de bord n'avaient été utilisés que pour le suivi des travaux d'entretien et réparation. La circonstance évoquée lors de l'entretien de fin de contrôle que les agents ne les remplissaient pas en pratique pour justifier de l'utilisation des véhicules, ne saurait valablement conduire à l'abandon de cet instrument de contrôle.

Par ailleurs, en 2016, 51 autorisations de remisage à domicile avaient été accordées par décision de la DGS. Aucune de ces décisions ne précisait le motif de l'autorisation.

Compte tenu de la proportion d'autorisation de remisage par rapport aux nombres de véhicules légers de service, la chambre déplore tout d'abord qu'elles ne revêtent plus un caractère exceptionnel ²⁶.

²⁶ A titre d'illustration la circulaire de 1997 prévoit : « Dans le cadre de leurs missions, certains agents peuvent-être exceptionnellement autorisés par leur chef de service à remiser le véhicule à leur domicile ».

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre de véhicules légers (y compris véhicules électriques légers)	n.c	n.c	65	84	97	72
Nombre de véhicules de fonction	1	1	1	1	1	1
Nombre d'autorisations de remisage de véhicules de service	n.c	46	53	51	46	51
Nombre de véhicules de service disponible	0	0	11	32	50	20

Source : commune de Fos-sur Mer

En outre, sur les 51 agents bénéficiant d'autorisations de remisage à domicile en 2016, 29 étaient domiciliés à une distance aller-retour de la mairie allant de 22,4 km (Saint-Mitre les remparts) à 119 km (Aix-en-Provence) comme cela ressort du tableau-ci-dessous :

Nombre	Nom	Prénom	Fonction	Véhicule	Immatriculation	Domicile	Distance A-R
1	*****	*****	*****	Renault ZOE	DB 456 HH	ISTRES	25 kms
2	*****	*****	*****	Renault Kangoo	983 BTM 13	MARTIGUES	23 Kms
3	*****	*****	*****	Renault Clio	AQ 322 WG	MOURIES	64 Kms
4	*****	*****	*****	Renault Clio	A 420 HC	ISTRES	25 kms
5	*****	*****	*****	Renault	AR 851 SW	MARTIGUES	23 Kms
6	*****	*****	*****	Renault	DG 415 EQ	MIRAMAS	38,2 Kms
7	*****	*****	*****	Renault Clio	BX 255 QB	MARTIGUES	23 Kms
8	*****	*****	*****	Renault ZOE	DA 493 HC	MARTIGUES	23 Kms
9	*****	*****	*****	Renault Clio Estate	AZ 319 NY 13	AIX EN PROVENCE	119 Kms
10	*****	*****	*****	Renault Twingo	AZ 355 NY 13	ISTRES	25 kms
11	*****	*****	*****	Peugeot 206	BD 579 PC	MARTIGUES	23 Kms
12	*****	*****	*****	Renault Twingo	AZ 415 NY	ST MITRE LES REMPARTS	22,4 Kms
13	*****	*****	*****	Renault ZOE	DA 973 EK	SENAS	101 Kms
14	*****	*****	*****	Peugeot 206	BO 702 PC	ARLES	81,4 Kms
15	*****	*****	*****	Peugeot	BM 282 NE	ST MITRE LES REMPARTS	22,4 Kms
16	*****	*****	*****	Kangoo Renault	DB 773 SH	ISTRES	25 kms
17	*****	*****	*****	Renault	DB 783 SH	MARTIGUES	23 Kms
18	*****	*****	*****	Peugeot	BB 822 NQ	ISTRES	25 kms
19	*****	*****	*****	Renault	DG 409 EQ	SAINT-CHAMAS	47,4 Kms
20	*****	*****	*****	Renault ZOE	DA 095 LX	ISTRES	25 kms
21	*****	*****	*****	Renault	NC	MARIGNANE	57,4 Kms
22	*****	*****	*****	Kangoo Renault	DF 500 XG	PORT DE BOUC	11,6 Kms
23	*****	*****	*****	Renault Clio	DA 507 HC	EYGUIERES	82 Kms
24	*****	*****	*****	Renault Clio	AJ 456 YC	ISTRES	25 kms
25	*****	*****	*****	Renault Twingo	94 AXB 13	ISTRES	25 kms
26	*****	*****	*****	Renault Clio	BW 173 SR	CARRY LE ROUET	59,6 Kms
27	*****	*****	*****	Renault Twingo	AX 907 MM	ISTRES	25 kms
28	*****	*****	*****	Renault	AD 461 HC	SALON DE PROVENCE	59,4 Kms
29	*****	*****	*****	Renault Clio	AZ 449 NY	MARSEILLE	94,4 Kms

L'article 4 du règlement intérieur relatif aux véhicules de service qui dispose que : « le périmètre de circulation autorisé est limité au territoire de la commune de Fos-sur-Mer », n'était donc pas respecté.

S'agissant de l'usage effectif de ces automobiles, la chambre observe que selon l'article 9 du règlement intérieur, ces dernières peuvent être utilisées pour les nécessités de la vie courante, contrairement à ce que préconise le paragraphe 1.2.6.2.1 de la circulaire du 5 mai 1997, aux termes duquel : « Des personnes non autorisées ne peuvent prendre place dans le véhicule. Il ne peut, par exemple être utilisé pour déposer ses enfants à l'école ».

Si les services municipaux ont indiqué lors du contrôle de la chambre que la vérification de l'usage des véhicules de service s'effectuait par le biais des ordres de missions et si l'ordonnateur a affirmé que l'utilisation des véhicules de service pour convenance personnelle est prohibée et sanctionnée et s'il a réitéré cette assertion en réponse aux observations provisoires de la chambre, aucune des pièces communiquées ne permet de corroborer l'existence de tels contrôles et sanctions.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a également rappelé que le remisage à domicile avait été autorisé parce qu'il n'existe pas de parc de stationnement sécurisé, les véhicules en cause restant disponibles durant les heures du travail, pour les besoins du service, selon un tableau tenu à l'accueil de l'hôtel de ville. Il demeure qu'en l'absence de bonne tenue des carnets de bord, le contrôle de l'usage des véhicules reste difficile.

En tout état de cause, il demeure que ces véhicules sont utilisés quotidiennement par les bénéficiaires des autorisations de remisage à domicile pour effectuer gratuitement des trajets domicile-travail ce qui constitue un avantage en nature non déclaré.

⇒ Les dépenses de carburant

Chaque véhicule de service thermique est doté d'une carte de carburant et chaque agent utilisateur a un code confidentiel ainsi qu'un code chauffeur. Toute demande de carte est formulée par les responsables et validée par la direction du « pôle développement ». Le garage municipal en assure la gestion. Un nombre limité (cinq) de cartes d'autoroute est mis à disposition sur demande expresse, pour des missions éloignées dûment autorisées.

A chaque prise de carburant, l'agent doit rentrer son code et le kilométrage, sachant que les quantités de carburant distribuées sont plafonnées selon les types de véhicule (utilitaire ou léger). Toute anomalie (kilomètre erroné, code incorrect) bloque la carte. La périodicité est également un critère de contrôle pris en compte. Un état mensuel est adressé par le prestataire au garage municipal qui en assure le contrôle et signale, le cas échéant, les anomalies aux responsables concernés. Les factures sont soumises au contrôle du garage municipal, puis orientées dans le circuit de validation en place, en vue du mandatement.

Aucune liste d'agents ne peut toutefois être fournie, la carte carburant étant attachée à un véhicule.

Les charges de carburant ont diminué de 3,32 % entre 2010 et 2016, mais ont connu deux pics en 2011 et 2013 à respectivement 204 665 € et 209 686 €.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Carburants cpte 60622 en €	193 921	204 665	197 510	209 686	192 849	173 623	187 476

Source : comptes de gestion

5.3 Le temps de travail

Le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature, a plafonné la durée annuelle de travail à 1 600 heures, la possibilité de déroger à ces règles n'étant ouverte que par décrets en Conseil d'Etat. La durée annuelle maximale du travail a été portée à 1 607 heures annuelles par l'article 1 du décret n° 2004-1307 du 26 novembre 2004 modifiant le décret précité du 25 août 2000.

Le principe du passage à 35 heures de la durée hebdomadaire du travail dans la fonction publique territoriale découle de l'article 21 de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale qui, complétant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale par un article 7-1, a prévu que la durée et l'aménagement du temps de travail des agents des collectivités territoriales seraient fixés par la collectivité ou l'établissement, dans les limites applicables aux agents de l'Etat. La loi du 3 janvier 2001 a ainsi entendu faire obstacle à ce que les collectivités territoriales imposent à leurs agents des contraintes excédant celles des fonctionnaires de l'Etat, ou leur consentent des avantages supérieurs. La seule exception à cette règle consiste en la possibilité de maintenir les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, sous réserve qu'il ne soit pas porté atteinte aux garanties minimales offertes aux agents par cette même loi²⁷.

Par ailleurs l'article 1 du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 prévoit que : *« Tout fonctionnaire territorial en activité a droit, dans les conditions et sous les réserves précisées aux articles ci-après, pour une année de service accompli du 1er janvier au 31 décembre, à un congé annuel d'une durée égale à cinq fois ses obligations hebdomadaires de service. Cette durée est appréciée en nombre de jours effectivement ouvrés. (...) Un jour de congé supplémentaire est attribué au fonctionnaire dont le nombre de jours de congé pris en dehors de la période du 1er mai au 31 octobre est de cinq, six ou sept jours ; il est attribué un deuxième jour de congé supplémentaire lorsque ce nombre est au moins égal à huit jours ».*

Compte tenu de la durée légale du travail de 35 heures hebdomadaires et de la durée annuelle précitée de 1 607 heures, un agent travaillant cinq jours par semaine dispose normalement d'un droit à congés de 25 jours éventuellement augmenté d'un ou deux jours au titre du fractionnement des congés pris hors période. Les agents soumis à un régime de travail de plus de 35 heures bénéficient de jours de récupération annualisés (jours ARTT), qui correspondent aux heures effectuées au-delà de ce seuil.

²⁷ CE, 9 oct. 2002, n° 238461, 238850, Fédération nationale Interco CFDT – Syndicat CFDT Interco des Pyrénées-Atlantiques.

Le nombre de jours de congés annuels est un élément déterminant et indissociable du dispositif d'organisation du temps de travail des agents. La jurisprudence administrative limite le pouvoir des collectivités d'octroyer des jours de congés supplémentaires au respect de la durée annuelle du travail de 1 607 heures²⁸. La collectivité qui applique d'une part, une durée de travail hebdomadaire de 35 heures et maintient d'autre part, des droits à congés supérieurs à ceux définis par l'article 1 du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 méconnaît la durée légale du travail²⁹.

Ainsi, seule la mise en œuvre d'une organisation du travail sur la base d'une durée hebdomadaire supérieure à 35 heures permet d'accorder aux agents un nombre de jours de congés annuels supérieur à 27³⁰.

5.3.1 Un temps de travail effectif annuel inférieur à 1 607 heures

Par une délibération n° 221/01 du 18 décembre 2001, le conseil municipal de Fos-sur-Mer a décidé de maintenir, sur le fondement de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984, « *le régime de travail mis en place pour les différents services de la commune de Fos-sur-Mer avant le 3 janvier 2001* » se composant d'une durée hebdomadaire de travail de 35 heures et de 44 jours de congés annuels, soit 19 de plus que la norme (25 jours). Compte tenu du nombre de jours fixés, cette décision conduisait de fait, à autoriser une durée annuelle de travail inférieure aux 1 600 heures prévues par la loi alors en vigueur.

Pour pouvoir maintenir une durée du travail plus favorable que la durée applicable à la fonction publique, sur le fondement de l'exception prévue par l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984, cette dernière devait avoir été antérieurement approuvée par le conseil municipal. Il n'appartient en effet qu'à l'organe délibérant de fixer ou de modifier la durée hebdomadaire du travail³¹.

En l'occurrence, la commune de Fos-sur-Mer avait mis en œuvre une réduction du temps de travail dans le cadre de l'ordonnance n° 82-108 du 30 janvier 1982 relative aux contrats de solidarité des collectivités locales. Le conseil municipal avait d'abord approuvé, par une délibération du 24 mai 1982, le principe de la conclusion d'un contrat de solidarité avec l'Etat dans le cadre de ces dispositions. Puis, par délibération du 22 juin 1983, il avait adopté ce contrat et porté la durée hebdomadaire du temps de travail à 36 heures en contrepartie du recrutement de personnels conformément au contrat de solidarité.

Toutefois, malgré les demandes écrites et orales adressées aux services de la commune et au maire lui-même, ces derniers n'ont pas été en mesure de produire une délibération approuvant le passage à une durée hebdomadaire de travail de 35 heures et fixant à 44 jours le nombre de jours de congés annuels, étant précisé que le maire a indiqué lors de l'entretien de fin de contrôle que dans tous les cas, les agents de la commune travaillaient en pratique 35 heures par semaine.

²⁸ CE, n° s 246771 et 247087, M. Marcelin et Syndicat CDMT – ANPE, 30 juillet 2003 : « Dans l'hypothèse où les agents d'un service ou d'un établissement public administratif de l'Etat bénéficiaient antérieurement à l'entrée en vigueur de ce décret de jours de congés excédant les jours de congés légaux et où l'administration déciderait de leur conserver cet avantage, il appartient à l'autorité compétente de définir une organisation des cycles de travail qui concilie cette décision avec le respect de la durée annuelle de 1 600 heures du temps de travail ».

²⁹ CAA de Paris, n° 03PA03671 et 00PA03672, Département des Hauts-de-Seine, 31 décembre 2004.

³⁰ TA de Nancy, 7 mai 2002, n° 012126, Préfet de Meurthe-et-Moselle.

³¹ Voir par exemple : CE, 21 septembre 1990, Mme Amiot, n° 76017 ; CE, 19 décembre 2007, CCAS de l'Aiguillon-sur-Mer, n° 296745.

La commune n'a notamment pas retrouvé la délibération actant de la mise en place du système de contrôle automatisé remontant à septembre 1983 et qui porterait approbation d'un passage aux 35 heures.

Le règlement intérieur encadrant les horaires de travail applicable à l'horaire variable est quant à lui, postérieur aux dispositions législatives et réglementaires relatives à la semaine de 35 heures.

La durée du travail approuvée par la délibération du 18 décembre 2001 était donc illégale.

En outre par délibération n° 11/02 du 19 février 2002 le conseil municipal, s'appuyant sur une note de service du maire du 16 novembre 1992 a accordé aux agents de la commune le bénéfice de 46 jours de congés annuels (jours de fractionnement compris), réduits à 45 jours par délibération n° 2008-116 du 23 juillet 2008 adoptée pour application de la loi n° 2008-351 du 16 avril 2008, relative à la journée de solidarité.

La commune accorde ainsi à ses agents, outre les fêtes légales :

- 25 jours de congés annuels et le cas échéant 2 jours de congés hors-période dits de fractionnement ;
- 2 jours de congés spécifiques à la commune ;
- 5 jours en hiver ;
- 11 jours du maire fixés par note de service.

Le temps de travail annuel pour un agent de la commune est ainsi en moyenne de 1 456 heures (1 470 sans les jours de fractionnement), bien en dessous de la durée légale de 1 607 heures. Cela équivaut à environ 19,5 jours de travail perdus par agent et par an (sur la base d'une journée de 7 heures).

En réponse au rapport d'observations provisoires le maire a fait valoir que les délibérations du 18 décembre 2001, du 19 février 2002 et du 23 juillet 2008 fixant le régime de travail des agents n'ont fait l'objet d'aucun déféré préfectoral. Cela ne signifie pas pour autant que ces décisions aient été régulières.

La chambre prend note que dans cette même réponse, l'ordonnateur a indiqué vouloir engager un travail collaboratif avec les organisations syndicales pour mettre en place des organisations de travail telles que prévues par le décret n° 2000-815 du 25 Août 2000.

Elle maintient toutefois sa recommandation de respecter, à l'avenir, la durée légale du travail.

Recommandation n° 3 : Approuver par délibération une durée de travail effectif respectant la durée annuelle légale de 1 607 heures.

5.3.2 Les autorisations d'absences exceptionnelles

L'article 59 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale permet aux collectivités territoriales d'octroyer des autorisations spéciales d'absence aux fonctionnaires, notamment « à l'occasion de certains événements familiaux ». Compte tenu de l'imprécision de cette dernière catégorie d'autorisation d'absence et faute de décret d'application, les dispositions qui la prévoient ne sont pas entrées en vigueur³².

Cette absence de fondement statutaire ne fait toutefois pas obstacle à ce que les agents sollicitent et éventuellement obtiennent, des autorisations d'absence pour événements familiaux³³, sous réserve d'avoir accompli les formalités que l'on peut normalement exiger d'un agent qui désire obtenir une telle autorisation.

Dans la commune, le document qui encadre les autorisations d'absences exceptionnelles intitulé « Congés annuels et exceptionnels », est une note de service signée par le maire après approbation en comité technique paritaire qui n'a été diffusée que par la voix du périodique mensuel de la mairie en mars 1993.

L'absence de diffusion officielle de ce document au surplus fort ancien est regrettable. Les autorisations qu'il prévoit sont en outre, dans certains cas, différentes de celles accordées aux agents de la fonction publique de l'Etat :

Evénements	Nombre de jours accordés par la collectivité	Nombre de jours accordés par l'Etat*	Ecart
Mariage de l'agent	10	5	5
Mariage de l'enfant de l'agent	3	0	3
Mariage des ascendants collatéraux (frère, sœur)	3	0	3
Mariage des ascendants collatéraux du 3ème degré	1	0	1
Maternité	15	0	15
Maladie de l'enfant de - de 12 ans	3	6	-3
Maladie très grave du conjoint	5	3	2
Décès du conjoint, père, mère ou enfant de l'agent	5	3	2
Décès des beaux-parents, bru ou gendre	3	0	3
Décès des autres ascendants collatéraux (frère, sœur, grands-parents, petits enfants)	3	0*	3
Décès des ascendants collatéraux du 3ème degré (oncle, tante, beau-frère)	1	0	1
Déménagement	1	0*	1
Examen ou concours	2	0*	2
Mandat de représentant de parent d'élève au conseil d'école	Participation aux réunions	Participation aux réunions	
Rentrée scolaire	2h	1h	1h
Arbre de Noël	0,5	0	0,5
*Certains événements donnent lieu à autorisation d'absence dans certains ministères.			

³² CE, 29 décembre 1993, Mme Decroix, n° 102628.

³³ CE, 15 février 1991, Mont.

Pour autant, ce document ne tient pas compte de certaines dispositions ou circulaires applicables à la fonction publique relatives aux autorisations d'absence. Ainsi les autorisations d'absence pour les fêtes religieuses³⁴ ou bien encore pour l'exercice de fonctions électives³⁵ ou syndicales³⁶ ne sont pas évoquées.

La chambre relève que dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que la commune allait se doter d'une nouvelle note présentant « *les principes d'application ainsi qu'un tableau récapitulatif des autorisations spéciales d'absence pouvant être accordées aux agents de la commune à l'occasion de certains événements* ». Elle l'invite à se baser sur le régime applicable aux agents de l'Etat et à diffuser ce document sous les formes applicables aux documents à portée réglementaire.

5.3.3 L'absentéisme

5.3.3.1 Un taux d'absentéisme élevé

L'évaluation du taux d'absentéisme de la commune a été faite sur la base du nombre de jours travaillés correspondant à 1 463³⁷ heures annuelles soit 209 jours de travail effectif annuels.

Les jours de formation et d'exercice du droit syndical n'ont pas été comptabilisés, n'étant pas des jours d'absence de l'agent.

Les données transmises par la commune sont retranscrites dans le tableau ci-dessous.

Typologie des absences et nombre de jours	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution 2010-2016
Maladie ordinaire	17 637	17 944	16 309	18 418	17 878	20 038	20356	15,42 %
Longue maladie, longue durée, grave maladie	7 205	6 540	6 422	5 921	5 620	4 617	5834	-19,03 %
Accidents du travail	758	1 536	3 407	2 913	1 218	1 356	2149	183,51 %
Maladie professionnelle	35	275	630	243	801	1 488	828	2265,71 %
Sous-Total raisons de santé	25 635	26 295	26 768	27 495	25 517	27 499	29167	13,78 %
Maternité, paternité, adoption	1 644	1 369	1 071	1 308	2 359	818	1064	-35,28 %
Total jours d'absence	27 279	27 664	27 839	28 803	27 876	28 317	30231	10,82 %
Total effectif en équivalents temps plein ***	785	781	872	896	860	878	895	14,01 %
Nombre de jours travaillés (base 1463 h)	209	209	209	209	209	209	209	0
Taux global d'absentéisme	16,63	16,95	15,28	15,38	15,51	15,43	16,16	-2,80 %
Taux d'absence pour maladie ordinaire	10,75	10,99	8,95	9,84	9,95	10,92	10,88	1,23 %
Taux d'absentéisme pour raisons de santé (incluant la MO)	15,62	16,11	14,69	14,68	14,20	14,99	15,59	-0,21 %
Nombre de jours d'arrêt par agent pour maladie ordinaire	22,47	22,98	18,70	20,56	20,79	22,82	22,74	1,23 %

Source : CRC d'après données de la commune de Fos-sur-Mer

*** titulaires et non-titulaires

³⁴ La circulaire du 10 février 2012 relative aux autorisations d'absence pouvant être accordées à l'occasion des principales fêtes religieuses des différentes confessions est pérenne.

³⁵ Circulaire fonction publique n° 2446 du 13 janvier 2005.

³⁶ Circulaires fonction publique n° 1487 du 18 novembre 1982 et n° 1918 du 10 février 1998.

³⁷ Soit le temps de travail annuel d'un agent ne bénéficiant que d'un seul jour de fractionnement.

Le taux d'absentéisme pour raisons de santé a été stable, autour de 15 %, sur toute la période, ce qui signifie que l'augmentation globale observée du nombre de jours d'absence suit sensiblement celle des effectifs. Il est supérieur à la moyenne observée au niveau national dans les collectivités locales (9,2 % en 2015).

On observe néanmoins que le nombre de jours d'absence résultant d'accidents de travail a connu une nette tendance à la hausse sur la période avec deux pics importants en 2013 et 2016. Par ailleurs, l'augmentation de l'absentéisme pour cause de maladie professionnelle a été exponentielle entre 2010 et 2016, passant de 35 jours d'absence en 2010 à 828 en 2016, les données pour l'année 2015 étant particulièrement élevées (1 488 jours).

Le nombre de jours d'arrêt pour la maladie ordinaire est de 21,58 jours en moyenne par agent sur la période contrôlée et reste supérieur à la moyenne nationale (20 jours).

5.3.3.2 Les moyens mis en œuvre par la commune pour lutter contre l'absentéisme et prévenir les risques

5.3.3.2.1 Les dispositifs de prévention et d'actions mis en œuvre pour lutter contre l'absentéisme

Un règlement intérieur relatif à la prévention des risques professionnels à l'hygiène et à la sécurité au travail a été approuvé le 25 septembre 2013 et retrace les obligations de l'autorité territoriale et du personnel sur ces sujets. De plus, la commune a créé un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) commun avec le centre communal d'action sociale par délibération du 9 septembre 2014.

Les actions mises en place sont :

- une évaluation et des mesures de prévention des risques professionnels,
- un comité « alcool »,
- des formations relatives à l'hygiène et à la sécurité,
- une analyse des causes des accidents de service.

Des visites d'inspection sont également réalisées par le centre de gestion des Bouches-du-Rhône.

Un rapport annuel sur l'évolution des risques professionnels est établi chaque année par la collectivité et présente également un plan d'actions pour l'année N+1.

La commune organise des entretiens entre les agents et le service de la direction des ressources humaines pour aider à la reprise du travail ou la préparer. Des aménagements ou changements de poste et des reclassements professionnels sont effectués pour inciter la reprise du travail.

Pour contrôler les absences pour maladie, la collectivité a indiqué qu'elle avait ponctuellement mis en place un système de contrôle médical qui s'intensifie d'année en année, comme le montre le tableau ci-dessous.

	Nombre de contrôle médicaux des agents en maladie
2013	5
2014	23
2015	39
2016	41

Source : commune de Fos-sur-Mer

	Changement d'affectation	Reclassement professionnel
2010	2	0
2011	4	0
2012	Pas de données exploitables	0
2013	11	0
2014	11	0
2015	12	1
2016	9	1
Total	49	1

Source : commune de Fos-sur-Mer

La commune a également décidé de moduler le régime indemnitaire en tenant compte de l'absentéisme.

5.3.3.2.2 L'absence de document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP)

L'évaluation des risques professionnels s'impose aux employeurs en application de la loi n° 91-1414 du 31 décembre 1991 modifiant le code du travail et le code de la santé publique en vue de favoriser la prévention des risques professionnels et portant transposition de directives européennes relatives à la santé et à la sécurité du travail.

Le décret n° 2001-1016 du 16 novembre 2001 portant création d'un document relatif à l'évaluation des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs, prévue par l'article L. 230-2 du code du travail, précise que cette évaluation doit être retranscrite dans un document unique mis à jour annuellement³⁸.

Les éléments transmis par la commune font apparaître que l'élaboration du DUERP est programmée depuis 2009 mais qu'elle n'est toujours pas achevée.

En l'absence de ce document unique regroupant l'ensemble des filières professionnelles de la collectivité, la commune ne peut pas alimenter le rapport annuel et le programme annuel de prévention des risques professionnels et d'amélioration des conditions de travail prévus à l'article 61 du décret n° 82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique.

5.3.3.2.3 L'absence de plan d'évaluation et de prévention des risques psychosociaux

Un accord-cadre relatif à la prévention des risques psychosociaux (RPS) dans la fonction publique a été signé le 22 octobre 2013, obligeant chaque employeur public à élaborer un plan d'évaluation et de prévention des RPS d'ici 2015. Ces plans d'action doivent reposer sur une phase de diagnostic associant les agents et qui devra intégrer les documents uniques d'évaluation des risques professionnels (DUERP)³⁹.

³⁸ Circulaire de la DGCL du 28 mai 2013 ayant pour objet le rappel des employeurs territoriaux en matière d'évaluation des risques professionnels (NOR : RDFB140079C).

³⁹ Une circulaire du premier ministre n° 5705/SG du 20 mars 2014 a fixé les conditions de mise en œuvre du plan national d'action pour la prévention des risques psychosociaux dans les trois versants de la fonction publique. La circulaire NOR : RDFB1410419C du 25 juillet 2014 a fixé les modalités d'application de l'accord-cadre.

Entre 2012 et 2013 un livret d'information a été mis en place par la commune pour les nouveaux arrivants. Des présentations des risques psychosociaux ont été faites aux agents et aux chefs de services et des protocoles ont été mis en place en cas d'agressions.

En 2015, l'élaboration du diagnostic sur le bien-être au travail a été programmée et il semblerait qu'un pré-diagnostic ait été établi sans pour autant que ce document ait été porté à la connaissance de la chambre. En outre, trois groupes de travail se sont réunis en 2016 sur cette problématique mais aucun plan d'évaluation et de prévention des risques psychosociaux n'a été élaboré par la collectivité.

La mise en œuvre de ce diagnostic et du plan sont pourtant essentiels pour s'engager efficacement dans la prévention des risques psychosociaux.

* * *

Même si pour l'heure les mesures prises par la commune ne se sont pas traduites par une amélioration de l'absentéisme, la chambre encourage la collectivité à accentuer les efforts qu'elle a déjà engagés dans le contrôle médical des arrêts de travail et dans la démarche préventive initiée dans certains domaines.

La commune pourra s'appuyer notamment sur les circulaires NOR : RDFF1709837C du 28 mars 2017 et NOR : RDFF1710014C du 31 mars 2017 du ministère de la fonction publique relative au plan d'action pluriannuel pour une meilleure prise en compte de la santé et de la sécurité au travail dans la fonction publique et au renforcement de la politique de prévention et de contrôle des absences pour raison de santé dans la fonction publique. Ce document aborde les modes de prévention des absences, la justification de celles-ci par les agents, le contrôle par la collectivité et la mise en place de nouveaux indicateurs permettant une harmonisation entre les trois versants de la fonction publique et le secteur privé.

La chambre recommande par ailleurs à la commune de se mettre en conformité avec la réglementation en vigueur concernant la finalisation de la rédaction du document unique d'évaluation des risques professionnels et la mise en place d'un plan d'évaluation et de prévention des risques psychosociaux.

Recommandation n° 4 : Approuver un document unique d'évaluation des risques professionnels.

5.3.4 Les heures supplémentaires

L'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires prévoit que : « I. - 1° Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires peuvent être versées, dès lors qu'ils exercent des fonctions ou appartiennent à des corps, grades ou emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires, aux fonctionnaires de catégorie C et aux fonctionnaires de catégorie B. 2° Le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires à ces fonctionnaires est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies. S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10. (...) ».

Le régime des heures supplémentaires a été défini par la délibération n° 12/02 du 19 février 2002.

Le recours aux heures supplémentaires fait l'objet d'une procédure spécifique : chaque directeur de service doit faire valider par la directrice générale des services l'éventuel recours aux heures supplémentaires en motivant les besoins. En cas d'urgence, les heures supplémentaires sont validées par le supérieur hiérarchique et font l'objet d'un contrôle *a posteriori* de la direction générale des services.

Entre 2010 et 2016, le volume des heures supplémentaires payées a diminué de 26,36 % et celui des heures récupérées de 16,30 %. Toutefois, entre 2015 et 2016, les heures récupérées ont augmenté, de même que les heures rémunérées, dans une moindre mesure.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Heures supplémentaires payées	14 714,00	11 741,00	12 639,00	9 844,00	11 184,00	10 206,61	10 835,50
Montant en €	270 548,73	214 165,35	241 619,53	186 454,00	220 670,25	205 392,61	224 276,65

Source : commune de Fos-sur-Mer

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre d'heures récupérées	3 688	3 892	4 223	3 905	3 664	2 763	3 087

Source : commune de Fos-sur-Mer

5.4 La baisse du volume de formation professionnelle

Les agents de la fonction publique territoriale disposent d'un droit à la formation professionnelle tout au long de la vie professionnelle. La loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale, modifiée notamment par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007, détermine les différents types de formations qui leur sont offerts. Elle distingue d'une part, les formations statutaires obligatoires qui interviennent en début de carrière ou dans le cadre de l'adaptation aux emplois occupés, d'autre part, les formations facultatives organisées à l'initiative de l'agent ou de son employeur.

La commune de Fos-sur-Mer s'est dotée d'un plan de formation conformément aux dispositions de l'article 7 de la loi précitée 12 juillet 1984. Celui-ci répertorie les demandes formulées par les agents par service, ainsi que le coût des formations validées.

Entre 2010 et 2016 le nombre global de jours de formation des agents a été plutôt orienté à la baisse pour toutes les catégories d'agents. Le budget consacré à la formation a également été plutôt en baisse sur la fin de la période, bien que le coût par agent ait été en hausse de 48,24 %.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre de jours de formation ⁽¹⁾	973	1340,5	1292,5	1036,5	922	922,5	443
Nombre d'agents bénéficiaires de formations	237	234	274	267	254	509	120
Nombre de jours de formation par agent	4,11	5,73	4,72	3,88	3,63	1,81	3,69
Coût total de la formation ⁽²⁾ en €	189 592	252 953	233 388	174 646	187 127	181 290	142 308
Coût par agent en €	800	1 081	852	654	737	356	1 186

Source : commune de Fos-sur-Mer

(1) y compris formations CNFPT

(2) y compris cotisations CNFPT

5.5 La gestion des avancements

5.5.1 Les avancements de grade

La loi n° 2007-209 du 19 février 2007, relative à la fonction publique territoriale laisse à l'assemblée délibérante, après avis du comité technique paritaire, le soin de fixer un taux de promotion, c'est-à-dire un ratio maximum de fonctionnaires pouvant être promus à un grade d'avancement, parmi tous les fonctionnaires remplissant les conditions requises.

Par délibération n° 110/07 du 27 juin 2007, le conseil municipal de Fos-sur-Mer a fixé comme dans de nombreuses collectivités, le taux de promotion à 100 % de l'effectif des agents remplissant les conditions requises pour tous les grades et toutes les filières.

Néanmoins, l'analyse des données de la collectivité montre que ce taux de 100 % n'a pas été systématiquement appliqué. Le taux d'avancement moyen sur la période a été, en effet, de 53,19 %. Seuls certains grades des filières suivantes, ont bénéficié des taux d'avancement à 100 % : filière médico-sociale (auxiliaire de puériculture), filière sociale (ATSEM), filière administrative (attachés), filière police (chefs de service), et filière sportive (opérateur des APS).

5.5.2 Les avancements d'échelon

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 29 décembre 2015, l'article 78 de la loi du 26 janvier 1984 faisait obligation à l'administration d'accorder au fonctionnaire territorial l'avancement d'échelon à l'ancienneté maximale et n'ouvraient la possibilité d'accorder l'avancement à la durée minimum qu'aux fonctionnaires produisant un travail de qualité, la valeur professionnelle s'exprimant notamment par la notation et l'évaluation. La commune disposait donc d'une marge de modulation.

Au cours de la période contrôlée, l'avancement d'échelon à la durée minimum a été largement pratiqué par la commune, comme il ressort des données retracées dans le tableau suivant :

Avancement d'échelon de 2010 à 2016							
Année	Effectif ayant bénéficié d'un avancement d'échelon	Avancement à la durée minimale		Avancement à la durée intermédiaire		Avancement à la durée maximale	
2010	211	191	90,52 %	0	0 %	20	9,48 %
2011	217	171	78,80 %	0	0 %	46	21,20 %
2012	235	202	85,96 %	0	0 %	33	14,04 %
2013	267	209	78,28 %	0	0 %	58	21,72 %
2014	256	198	77,34 %	0	0 %	58	22,66 %
2015	290	237	81,72 %	0	0 %	53	18,28 %
2016	305	256	83,93 %	0	0 %	49	16,07 %
		82,37 %		0 %		17,63 %	

Source : tableau CRC d'après données commune de Fos-sur-Mer

En 2016, 256 agents ont bénéficié d'un avancement d'échelon minimum et 49 agents d'un avancement d'échelon maximum. Aucun n'a bénéficié d'un avancement à la durée intermédiaire. La part des avancements effectués à la durée minimale a été de 82,37 % entre 2010 et 2016.

Outre le coût engendré par cette politique d'avancement, la collectivité s'est privée d'un outil de management par l'individualisation des avancements d'échelon et la prise en compte de la manière de servir des agents.

5.6 L'importance des dépenses d'action sociale

L'article 70 de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale prévoit que l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration public local détermine le type des actions et le montant des dépenses qu'il entend engager pour la réalisation de prestations d'action sociale, individuelles ou collectives ainsi que les modalités de leur mise en œuvre. L'article 71 de la même loi prévoit que ces dépenses ont un caractère obligatoire pour les communes.

A Fos-sur-Mer, la politique d'action sociale recouvre les avantages qui suivent.

- La protection complémentaire des agents :

La commune a résilié à compter du 31 octobre 2012 le contrat de prévoyance qui la liait à une société prestataire, compte tenu du nombre élevé de sinistres déclarés. Après avis favorable du comité technique paritaire du 19 novembre 2012, la commune a adhéré à une convention tripartite avec le centre de gestion des Bouches-du Rhône et la Mutuelle de France Prévoyance moyennant une participation financière de 10 € par mois et par agent.

La commune a par ailleurs prévu le versement de la somme de 25 € brut par mois pour les agents ayant souscrit un contrat de protection complémentaire « risque santé ». Cette participation est versée annuellement sur présentation d'un justificatif.

- **Les titres restaurants :**

Par délibération du 29 mars 2012, la commune a fixé la valeur faciale du ticket restaurant à 7 € avec une participation financière de la ville à hauteur de 60 % soit 4,20 € par ticket. En bénéficient les agents en service effectif (titulaires, non titulaires, stagiaires, contrats aidés, vacataires, apprentis) dès lors que leur nomination intervient pour une durée égale à deux mois et à condition d'effectuer 3,5 h de travail effectif par jour.

- **L'allocation aux parents d'enfants handicapés de moins de 20 ans :**

Par délibération du 15 juin 2016, la collectivité a décidé de verser mensuellement une allocation de 158,89 € à tout agent parent d'un enfant handicapé de moins de 20 ans.

- **L'arbre de Noël et les colis de fin d'année :**

Par délibération n° 145/02 du 25 septembre 2002, la collectivité a décidé de continuer à gérer les prestations sociales telles que l'arbre de Noël et les colis de fin d'année à destination des agents communaux.

- **Le subventionnement de l'association des employés de la ville :**

Le 2 mars 2011, la commune a conclu une convention avec l'association des employés de la ville de Fos-sur-Mer, approuvée par la délibération n° 2010-214 du 20 décembre 2010, pour la gestion par celle-ci des prestations d'action sociale à l'attention des salariés de la commune⁴⁰.

Les prestations sociales confiées à l'association sont les suivantes : participation aux licences sportives et culturelles, tarifs réduits sur des manifestations culturelles et sportives, voyages et week-ends organisés, soirées conviviales, tournois sportifs, journées champêtres ou à thème, participation aux vacances, chèques vacances, séjours enfants organisés par la ville et autres prestataires conventionnés, cadeaux et événements familiaux.

* * *

Comme le montre le tableau ci-dessous, en raison de leur accumulation et de leur inflation, le coût des prestations d'action sociale en faveur de ses agents a été multiplié par 4,8 entre 2010 et 2016, passant de 206 701 € à 1 006 110,88 €.

⁴⁰ Antérieurement à la période contrôlée, les prestations d'action sociale avaient été attribuées l'association des employés de la ville par délibérations successives n° 145/02 du 25 septembre 2002 ; n° 44/03 du 26 février 2003 et n° 189/06 du 12 décembre 2006.

Dépenses d'action sociale par type de prestations

Dépenses d'action sociale	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution 2010-2016
Subventions à l'association pour les œuvres sociales à destination du personnel	140 000 €	204 394 €	253 966 €	308 714 €	320 848 €	319 984 €	378 439 €	170,31%
Prestations servies directement par la collectivité	55 947 €	61 358 €	60 394 €	67 719 €	63 076 €	63 807 €	78 483, €	40,28%
Protection sociale complémentaire	10 754 €	11 021 €	11 438 €	62 577,52 €	69 630,59 €	115 273,88 €	136 916,88 €	1173,17%
Chèques-déjeuner	0	0	57 271,20 €	367 907,40 €	381 603,60 €	386 723,40 €	412 272 €	619,86%
Total action sociale	206 701 €	276 773 €	383 069,20 €	806 917,92 €	835 158,19 €	885 788,28 €	1 006 110,88 €	386,75%

Source : tableau CRC d'après données de la commune de Fos-sur-Mer

En 2016, ces dépenses représentaient 3,4 % des charges de personnel de la commune (29,5 M€) et s'élevaient à 1 350 € par agent en moyenne.

6 LE SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS

Il résulte du précédent contrôle de la chambre que la commune, par ses représentants, a été impliquée dans la gestion de trois associations : l'association du temps retrouvé (ATRE), l'office municipal de la mer (OMM) et l'office de tourisme. Ces dernières n'ont apparemment plus d'activité sans pour autant avoir été dissoutes. L'office de tourisme est actuellement géré sous forme de régie municipale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Répondant à l'invitation de la chambre formulée en ce sens, le maire a indiqué dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, avoir pris l'attache des anciens présidents afin que ces derniers s'emploient à procéder à la dissolution de ces organismes.

6.1 Le processus de subventionnement des associations

Chaque association doit remplir un dossier de demande de subvention, mis à jour au mois de septembre de chaque année par la collectivité. Ce dernier doit être déposé au mois de novembre au bureau des associations qui s'assure de leur complétude en ce qui concerne les éléments juridiques et comptables et les projets portés en année N-1 et proposés en année N+1. Les dossiers font ensuite l'objet d'une analyse par la direction des services juridiques et l' élu chargé du secteur de l'association puis l'ensemble des demandes de subventions est présenté aux élus et aux techniciens lors d'une réunion informelle pour observations et arbitrage budgétaire, avant que le conseil municipal ne soit amené à délibérer.

Pour étoffer le dispositif, un poste de chargé de missions auprès du monde associatif (catégorie A) a été créé et validé par le comité technique paritaire du 29 février 2016, avec pour activités principales, d'accompagner individuellement ou collectivement les porteurs de projets associatifs sur un plan juridique et financier, d'informer, instruire et apporter une aide à l'arbitrage politique sur l'attribution des subventions et enfin, d'assurer le suivi administratif et financier des mises à disposition de locaux, de moyens et de personnel communal.

Ce poste a été pourvu le 21 mars 2016 par un agent recruté d'abord comme attaché contractuel, puis titularisé en août 2015⁴¹. Toutefois il résulte des informations communiquées par la commune que cet agent n'a jamais exercé ses fonctions en raison d'un congé de maladie et qu'un seul agent de catégorie C est chargé de superviser et contrôler le secteur associatif. Le bureau des associations est finalement resté rattaché au service juridique comprenant une directrice de service juridique (catégorie A) et un chef de service (catégorie B).

Cette situation ne saurait perdurer compte tenu de l'enjeu que représentent pour la commune la gestion et le contrôle d'un secteur associatif qui reçoit de sa part, un soutien financier considérable.

6.2 La mise à disposition de personnel communal

La mise à disposition de personnels est subordonnée à l'exercice d'une mission de service public par l'association. Elle ne peut intervenir à titre gratuit depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux, dont l'article 2 prévoit le principe du remboursement à la collectivité par l'association de la rémunération du fonctionnaire mis à sa disposition, ainsi que des cotisations et contributions le concernant.

A compter de 2011, la commune a appliqué les dispositions de ce décret. Chaque association rembourse à la collectivité le montant des rémunérations des personnes mises à disposition mais les subventions sont désormais majorées du coût correspondant et sont réajustées en fin d'année. Tous les arrêtés de mise à disposition satisfont aux exigences posées par les articles 1^{er} et 2 du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008.

Le nombre d'agents mis à disposition est relativement important et repart à la hausse en 2016 après une baisse de 2013 à 2015.

Nombre d'agents de la commune mis à disposition des associations sur la période 2010-2016

Exercices	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombres d'agents mis à disposition des associations	3	31	34	28	22	22	27

Source : tableau CRC d'après données commune de Fos-sur-Mer

⁴¹ Si la rémunération perçue par l'intéressée suite à sa titularisation n'excède pas la plafond réglementaire, la chambre relève que l'emploi du terme d'« indemnité différentielle » par les deux arrêtés de nomination, pour fixer la rémunération indiciaire de la personne est impropre puisqu'il désigne l'indemnité prévue par le décret n° 91-769 du 2 août 1991 permettant aux agents d'atteindre le montant du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) dans l'attente d'une revalorisation des traitements indiciaires les plus bas.

Coût du personnel mis à disposition
sur la période 2011-2016

Associations	2011	2012	2013	2014	2015	2016
TOTAL	754 675,24 €	807 749,00 €	707 518,36 €	634 653,00 €	560 773,00 €	665 987,00 €

Source : titres de recettes du compte 70878.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, le maire a rappelé que la hausse observée en 2016 est due aux transferts des compétences « sport de haut niveau » et « environnement » exercées jusqu'alors par l'ex-SANOP.

6.3 La mise à disposition de locaux

Il résulte des dispositions combinées de l'article L. 2144-3 du CGCT et de celles de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) qu'il appartient au maire de déterminer les conditions dans lesquelles sont mis à la disposition des associations les locaux communaux et que le conseil municipal n'est pas tenu de subordonner cette occupation au paiement d'une redevance⁴². Une telle mise à disposition peut donc être consentie à titre gratuit, par dérogation au principe régissant l'occupation privative du domaine public⁴³.

La commune de Fos-sur-Mer met gratuitement 12 033,85 m² de locaux à disposition des associations.

Ces mises à dispositions de moyens, prévues par les conventions conclues avec les associations, figurent conformément à l'article L. 2313-1 du CGCT, dans la liste des concours attribués à des tiers sous forme de prestations en nature ou de subventions annexée à chaque compte administratif de la commune.

La commune n'a cependant pas procédé à une estimation de la valeur locative des biens concernés. Il lui est ainsi impossible d'avoir une vision exacte et globale de l'aide apportée aux associations qui, en incluant la valorisation des mises à dispositions de locaux, excède nécessairement amplement la somme de 5 070 440 € versés aux personnes de droit privé.

Or, la mise à disposition à titre gratuit d'un local à une association s'analyse comme une subvention en nature, dont la valorisation permet d'apprécier le niveau total de subventionnement dont elle bénéficie pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations qui prévoit la conclusion d'une convention en cas de dépassement du seuil de 23 000 €.

En outre, l'article 59 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire a ajouté un article 9-1 à la loi du 12 avril 2000 ainsi rédigé :

⁴² Voir par exemple : CAA de Lyon, 16 février 2016, commune de Faverolles, n° 15LY00348.

⁴³ Question écrite n° 02866 publiée au JO Sénat du 13 décembre 2007 p. 2266, réponse du ministère de l'intérieur publiée au JO Sénat du 27 mars 2008 p. 620.

« Art. 9-1.- Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires.

Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent ».

Pour mémoire, la circulaire du premier ministre n° 5811/SG du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations, déclinaison de la charte des engagements réciproques et soutien public aux associations, le rappelle également⁴⁴.

L'aide en nature doit donc être valorisée, pour l'application de règles précitées relatives à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques et, également, au regard de la réglementation des aides d'État (voir par exemple le règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013).

Recommandation n° 5 : Valoriser les contributions facultatives de toute nature octroyées aux associations, dont notamment les mises à dispositions de locaux à titre gratuit, dans le respect de l'article 9-1 de la loi n° n° 2000-321 du 12 avril 2000 modifiée.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le maire a indiqué que la commune prend acte de ces observations en précisant que cette action sera menée concomitamment avec une réflexion sur l'optimisation du patrimoine communal.

6.4 La participation au vote de certains élus membres du conseil d'administration des associations subventionnées

Le maire de la commune M. René Raimondi et certains élus sont membres de droit de quatre associations : le centre social, la maison pour tous *Jas de Gouin*, l'office Fosséen de la Mer, l'office municipal des sports.

Le Conseil d'Etat⁴⁵ a précisé que devait être regardé comme intéressé, au sens de de l'article L. 2131-11 du CGCT, l' élu ayant un intérêt personnel distinct des intérêts de la commune ou de la généralité des habitants de la commune.

⁴⁴ « Les contributions en nature, le plus souvent effectuées par une autorité publique à titre gratuit, ne sont cependant pas dépourvues de toute valeur et peuvent utilement faire l'objet d'une valorisation qui s'inscrit dans une démarche de transparence de l'utilisation des fonds publics. Cette valorisation permet aux organismes qui en bénéficient de faire état de la réalité de leurs ressources au regard de leurs activités. La détermination de cette valeur monétaire relève exclusivement des autorités publiques, au regard de considérations d'intérêt général (...) La valeur de cette contribution déterminée doit apparaître dans l'acte d'attribution de la subvention. »

⁴⁵ CE, 16 décembre 1994, Commune d'Oullins c/ Association « Léo Lagrange », n° 145370, au recueil ; ou encore : CE, 26 octobre 2012, Département du Haut-Rhin, n° 351801.

En outre, la jurisprudence administrative⁴⁶ censure l'influence effective exercée par le conseiller intéressé sur le résultat du vote.

En présence d'un conflit d'intérêt potentiel, l'élue concernée doit s'abstenir de prendre part à la préparation et au vote des délibérations statuant sur l'octroi d'aides financières. En pratique, cela signifie que l'élue doit quitter la salle du conseil municipal au moment du vote, voire éviter de prendre part au débat précédant la délibération pour ne pas être considéré comme ayant eu une influence sur le sens du vote.

Cette obligation d'abstention a été réitérée par l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique pour toutes les personnes titulaires d'une fonction exécutive locale ou d'une délégation de signature estimant être en situation de conflit d'intérêt.

Or, le contrôle des mentions portées sur certaines délibérations a révélé que certains élus ont participé aux votes de subventions attribuées à des associations dont ils sont membres.

Il en a été ainsi pour :

- **Le Centre Social Fosséen** : bien que membre de droit de cette association depuis 2014, une élue était présente sans avoir été invitée à quitter la séance⁴⁷ lors des votes des délibérations et des conseils municipaux suivants :
 - du 11 avril 2016 (délibération n° 2016-49),
 - du 16 novembre 2015 (délibération n° 2015-168),
 - du 15 décembre 2014 (délibération n° 2014-223),
 - du 24 avril 2014 (délibération n° 2014-82).
- **L'office municipal des sports** : Mme X et M. Y sont membres de droit de l'association. Or lors de la séance du conseil municipal du 24 octobre 2016 portant sur la subvention destinée à cette association, Mme X a donné pouvoir à M. Z, aussi membre de droit et M. Y a donné pouvoir à un adjoint M. W, également membre de droit. MM Raimondi et M. Z sont pourtant les seuls élus cités comme ayant quitté la salle. M. W doit être considéré comme ayant pris part au vote dès lors qu'il n'est pas retranscrit qu'il soit sorti, ni qu'il se soit abstenu de voter.

Ce cas s'est représenté pour cet adjoint lors des votes du :

- 11 avril 2016 (délibération n° 2016-48)
- 16 novembre 2015 (délibération n° 2015-167)
- 15 décembre 2014 (délibération n° 2014-226)
- 16 décembre 2013 (délibération n° 2013-243).

La chambre rappelle à la commune que les élus concernés doivent veiller à ne pas prendre part aux votes des délibérations lorsqu'ils paraissent se trouver en situation de conflit d'intérêt.

⁴⁶ Voir par exemple : CE, n° 334726, M. Chartier, 21 novembre 2012.

⁴⁷ Alors que d'autres conseillers sont expressément notés comme ayant été invités à quitter la séance.

6.5 Les relations avec certaines associations subventionnées

En 2016, l'association des employés de la ville de Fos-sur-Mer, l'association Fos Ouest Provence Basket et le centre social fosséen ont perçu un total de 2 434 934 € de subventions représentant près de 49 % du total alloué par la commune à l'ensemble des personnes de droit privé

Les subventions versées à Ouest Provence Basket et au centre social fosséen suscitent les observations qui suivent.

6.5.1 Le centre social fosséen

Le centre social fosséen est une association de quartier composée d'adhérents, de bénévoles, d'administrateurs élus parmi les adhérents, d'élus de la commune de Fos-sur-Mer et de professionnels de l'animation.

L'association a pour objet de promouvoir la citoyenneté, l'éducation pour tous, la solidarité et la démocratie. L'aide que lui octroie la commune est destinée à des actions organisées prioritairement sur le territoire de la commune. Trois maisons de quartier (Pont du Roy, le Mazet, la Tuilerie) dépendent du centre social fosséen.

A la lecture de ses comptes financiers, elle disposait fin 2015 de 203 212 € de disponibilités, dont 179 933 € placés sur un livret bleu. Le montant élevé de ces disponibilités est en constante augmentation depuis 2010.

La part de la subvention de la commune représente en moyenne 77,27 % des produits d'exploitation sur la période.

En €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Produits d'exploitation de l'association	832 435	1 126 881	1 112 149	1 109 536	1 086 563	1 065 339	nc
Subvention de Fos-sur-Mer	598 600	900 286	897 760	878 866	827 502	806 813	nc
Part de la subvention de Fos-sur-Mer dans les produits	71,91 %	79,89 %	80,72 %	79,21 %	76,16 %	75,73 %	nc
Disponibilité de l'association	75 020	164 587	146 681	159 572 €	176 599	203 212	nc

Source : comptes financiers du centre social Fosséen.

Le centre social étant très dépendant financièrement de la collectivité, ses excédents de trésorerie paraissent très liés aux subventions municipales.

Comme l'indique la circulaire du premier ministre n° 5811/SG du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations, lorsqu'une association réalise un excédent, ce dernier doit pouvoir être qualifié de raisonnable lors du contrôle de l'emploi de la subvention, sous peine d'être repris par l'autorité publique.

La commune aurait donc tout intérêt à assurer un suivi attentif des subventions qu'elle verse au centre social fosséen afin d'ajuster, le cas échéant, son soutien financier au plus près de ses besoins réels. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le maire a indiqué que la commune s'y emploiera pour l'avenir.

6.5.2 L'association « Fos Provence Basket »

L'association sportive « Fos Provence Basket » est composée d'une section amateur et d'une section professionnelle qui évolue en championnat de France Pro B depuis 2010.

Sur presque toute la période examinée, le club se situait dans le haut du tableau de la ligue Pro B.

Au 31 décembre 2016, il comptait 282 licenciés et 16 équipes au total. Il disposait également d'un centre de formation agréé par le ministère de la jeunesse et des sports comptant 18 stagiaires.

Suite au transfert à la commune de la compétence « sport » de l'ex SANOP, approuvé par la délibération n° 542/14 du 18 décembre 2014, la subvention municipale versée à l'association a augmenté de manière très significative passant de 241 556 € en 2014 à 1 198 804 € en 2015. Avec la mise à disposition du personnel communal, elle a atteint 1 248 886 € en 2016 dont 241 386 € pour la filière amateur.

A cela s'ajoute la mise à disposition gratuite de la Halle des sports Parsemain et de ses annexes, ainsi que des locaux de 250 m² situés rue Charles Laveran pour l'hébergement des jeunes du centre de formation.

La commune de Fos-sur-Mer a signé deux conventions avec l'association : une première, approuvée par délibération n° 2015-66 du 14 avril 2015 pour la saison sportive 2015/2016 et une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens pour une durée de trois ans (saisons 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019) approuvée par le conseil municipal par délibération n° 2016-21 du 29 février 2016.

⇒ Les missions d'intérêt général

La subvention a été versée par la commune en se plaçant explicitement sous le régime de l'article L. 113-2 du code du sport qui prévoit que : *« Pour des missions d'intérêt général, les associations sportives ou les sociétés sportives peuvent recevoir des subventions publiques. Ces subventions font l'objet de conventions passées, d'une part, entre les collectivités territoriales, leurs groupements ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale et, d'autre part, les associations sportives ou les sociétés qu'elles constituent ».*

L'article R. 113-2 du même code dispose : *« Les missions d'intérêt général mentionnées à l'article L. 113-2 concernent : 1° La formation, le perfectionnement et l'insertion scolaire ou professionnelle des jeunes sportifs accueillis dans les centres de formation agréés dans les conditions prévues à l'article L. 211-4 ; 2° La participation de l'association ou de la société à des actions d'éducation, d'intégration ou de cohésion sociale ; 3° La mise en œuvre d'actions visant à l'amélioration de la sécurité du public et à la prévention de la violence dans les enceintes sportives. Toutefois, les subventions des collectivités mentionnées à l'article R. 113-1 ne peuvent être employées pour financer les dépenses résultant de la mise en œuvre de l'article L. 332-1, ni les rémunérations versées à des entreprises soumises à la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transports de fonds ».*

Le partenariat entre la ville de Fos-sur-Mer et le club de basket a ainsi pour objectif de promouvoir une politique sportive à travers des actions de formation, d'animations, de perfectionnement ou d'insertion scolaire et professionnelle des jeunes sportifs accueillis dans les centres de formations agréés et de maintien de bons résultats au niveau sportif.

Toutefois, la commune lui a également assigné comme missions d'intérêt général, le maintien d'un bon niveau sportif et la promotion des valeurs morales et d'éthique sportive qui ne sont pas expressément prévues par le code du sport.

Selon le rapport moral retraçant l'utilisation de la subvention lors de la saison 2015/2016, le club a effectué 19 missions d'intérêt général dont 15 effectuées par les joueurs professionnels, sans autre précision. Le club retrace dans un tableau toutes ses interventions mais il est impossible d'y retrouver celles effectuées dans le cadre des missions d'intérêt général.

De plus, ce document n'évalue pas financièrement les actions entreprises pour la filière amateur alors que l'article 6 de la convention prévoit la transmission obligatoire des justificatifs des dépenses réalisées correspondant à l'exécution des missions d'intérêt général. Le bilan financier du centre de formation qui est fourni ne retrace pour sa part que les grandes lignes de dépenses et de recettes.

Les articles 7 et 8 des conventions d'objectifs et de moyens de 2015 et de 2016 stipulent par ailleurs que la commune et l'association doivent se réunir une fois par an pour évaluer les conditions de réalisation des missions d'intérêt général à la fois sur le plan qualitatif et quantitatif. A l'issue de ces réunions, des relevés de conclusions doivent être produits. Ces documents ont été demandés à la commune qui n'a pas été en mesure de les produire.

La commune s'est contentée de transmettre un rapport⁴⁸ de trois pages, non daté, portant sur le contrôle de l'utilisation de la subvention au titre de l'année 2016 pour la saison sportive 2015-2016, dans lequel il est fait état des missions d'intérêt général réalisées par le club qui seraient cette fois au nombre de 44, à savoir :

- ✓ *Promouvoir une politique sportive axée sur la formation, le perfectionnement et l'insertion scolaire ou professionnelle des jeunes sportifs accueillis dans les centres de formation agréés dans les conditions prévues à l'article L. 211-4 du code du sport : participation de 2 326 jeunes (déplacement des pros dans les clubs de basket, hôpitaux, centres sociaux, Halle Parsemain ...) ;*
- ✓ *Mettre en place des actions d'insertion professionnelle consistant en une journée de stage à destination des jeunes en recherche d'emploi : Pas réponse de l'association ;*
- ✓ *Promouvoir les valeurs morales et de l'éthique sportive en proposant un spectacle sportif de qualité à la population du territoire et en valorisant par ailleurs le lien social : 34 matchs dont 17 à domicile, avec de bons résultats sportifs (21 victoires / 13 défaites) permettant à l'équipe Pro B de se placer à la deuxième place du championnat ;*
- ✓ *Mettre en place des actions d'animation et d'éducation consistant en l'organisation de séances d'entraînement en faveur des jeunes au sein des maisons de quartier de la commune : six séances d'entraînement ;*
- ✓ *La réalisation de démonstrations sportives à l'occasion de plusieurs manifestations : huit manifestations sur la période ;*
- ✓ *L'invitation à assister aux entraînements de l'équipe professionnelle : distribution à 18 reprises d'invitations, essentiellement à des associations, centres sociaux et enfants des écoles.*

Aucun de ces documents ne permet d'évaluer les moyens mobilisés par l'association pour réaliser lesdites missions et de justifier l'emploi des subventions.

⁴⁸ Rapport intitulé contrôle service fait et transmis le 19 mai 2017 par la collectivité.

La commune n'était donc pas, au moins jusqu'en 2016, en mesure de contrôler l'effectivité et la valeur des missions d'intérêt général qui conditionnent pourtant le versement des subventions.

⇒ La dépendance financière vis-à-vis de la commune

L'analyse du compte de résultat de l'exercice 2016 a révélé que les produits d'exploitation issus des ventes, des recettes de billetterie et du sponsoring s'élevaient à 356 158 € et ne couvraient les charges sociales et la rémunération du personnel du club (1 070 316 €) qu'à hauteur de 33,27 %.

En outre, les charges d'exploitation du secteur professionnel s'élevaient au total à 1 629 635 € et celles du secteur amateur à 244 591 € (pour un total de 1 874 224 €).

La subvention de la collectivité couvre, par conséquent avant tout, le fonctionnement du secteur professionnel.

En €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution et moyenne
Produits d'exploitation de l'association	1 397 065	1 724 425	1 692 183	1 684 798	1 866 016	1 958 841	1 938 948	+ 38,79 %
<i>Dont ventes de marchandises et production vendue</i>	271 041	315 438	332 030	401 180	479 249	373 416	356 158	+ 31,40 %
Subvention de Fos-sur-Mer	152 000	220 000	222 602	220 100	241 556	1 198 804	1 249 146	+ 721,81 %
Subventions autres collectivités	928 000	1 130 128	745 213	858 713 €	1 037 672	280 000	180 000	- 80,60 %
Part de la subvention de Fos-sur-Mer dans les produits	10,88 %	12,76 %	13,15 %	13,06 %	12,95 %	61,20 %	64,42 %	26,92 %
Part des subventions publiques dans les produits	77,30 %	78,29 %	57,19 %	64,03 %	68,55 %	75,49 %	73,71 %	70,65 %
Disponibilité de l'association	26 100	51 854	491	333 751	2 352	76 942	78 720	+ 201,61 %
Salaires et traitements hors charges et secteurs amateur et professionnel confondu	332 599	507 518	553 208	562 356	543 523	578 320	675 827	+ 103,20 %

Source : comptes financiers de Fos Provence Basket

En €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Subvention	147 000	220 000	220 100	220 100	225 210	1 148 362	1 182 543
MAD personnel communal	0	2 502	10 406	16 295	16 342	46 883	66 343
Total	147 000	222 502 €	230 506 €	236 395	241 552	1 195 245	1 248 886

Source : commune de Fos-sur-Mer

⇒ L'intérêt de créer une société commerciale

Aux termes de l'article L. 122-1 du code du sport :

« Toute association sportive affiliée à une fédération sportive, qui participe habituellement à l'organisation de manifestations sportives payantes qui lui procurent des recettes d'un montant supérieur à un seuil fixé par décret en Conseil d'Etat ou qui emploie des sportifs dont le montant total des rémunérations excède un chiffre fixé par décret en Conseil d'Etat, constitue pour la gestion de ces activités une société commerciale soumise au code de commerce. // Une association sportive dont le montant des recettes et le montant des rémunérations mentionnées au premier alinéa sont inférieurs aux seuils visés au même alinéa peut également constituer une société sportive pour la gestion de ses activités payantes, dans les conditions prévues à la présente section ».

Ces seuils ont été fixés par l'article R. 122-1 du même code à respectivement 1 200 000 € et 800 000 € (moyennes des trois derniers exercices connus).

Dans le cas de l'association « Fos Provence Basket », le montant global des rémunérations du secteur professionnel, calculé en application de l'article R. 122-3 du code du sport, s'élevait aux montants suivants au cours des deux dernières saisons.

	2015	2016
Rémunérations	435 544 €	509 549 €

Source : comptes de résultat

L'association se situait donc en dessous du seuil défini par l'article R. 122-1 du code du sport, elle n'est pas encore tenue de se constituer en société commerciale.

Toutefois, il est à noter que sur les 18 clubs de Pro B pour la saison 2014-2015⁴⁹, seulement six clubs dont « Fos Provence-Basket » étaient toujours constitués en association, les 12 autres se répartissant de la manière suivante : trois SAOS, sept SASP, une SEM, une SAM⁵⁰. Pour les clubs de Pro A, un seul était sous statut associatif sur 18.

En outre, dans la mesure où la subvention versée par la commune de Fos au club de basket paraît avant tout couvrir les charges du secteur professionnel, le club gagnerait en lisibilité et en transparence s'il se constituait en société commerciale tout en maintenant une association-support pour le secteur amateur et la poursuite de l'essentiel des activités d'intérêt général.

⁴⁹ Source : direction nationale du conseil et du contrôle de gestion de la ligue nationale de basket, présentation des résultats financiers cumulés PRO A et Pro B saison 2014-2015.

⁵⁰ Société anonyme monégasque.

Dans sa réponse à l'extrait du rapport d'observations provisoires qui lui a été notifié, le club sportif, tout en contestant que la subvention municipale couvrait essentiellement le secteur professionnel, a indiqué qu'il ne disposait pas d'une comptabilité analytique lui permettant de valoriser ses différentes filières d'activité et de communiquer le coût de chacune des missions d'intérêt général. Il a précisé qu'une réflexion était menée afin de constituer une société sportive ce qui permettrait de gagner en lisibilité et transparence. Pour sa part, le maire a indiqué dans sa réponse, que la commune doit s'engager dans la voie d'une amélioration de la formalisation du contrôle de la valorisation des missions d'intérêt général. S'il souligne qu'elle ne peut toutefois imposer la création d'une société sportive, la chambre rappelle qu'il lui est en revanche loisible de ne pas renouveler ses subventions.

7 LA COMMANDE PUBLIQUE

7.1 L'organisation de la commande publique

La direction de la commande publique de la commune est composée de trois services placés sous l'autorité de la directrice et de son adjointe :

- Le service des marchés publics est chargé de l'élaboration des dossiers de consultation et de la gestion des procédures de marchés publics jusqu'à leur transmission. Il intervient également lors de l'exécution des marchés (avenants, présentation de sous-traitants, difficultés d'exécution, application de pénalités, réfaction, résiliation, etc.). Il assure le suivi de l'échéancier des marchés (reconductions, demandes d'attestations fiscales et sociales, etc.).
- Le service des achats est chargé du suivi d'exécution des marchés publics notifiés.
- Le service de la logistique est à travers le magasin municipal, la structure qui gère l'ensemble des mouvements des marchandises commandées par les services municipaux.

Les effectifs affectés à la direction de la commande publique ont sensiblement varié depuis 2010, oscillant entre 17 et 28 personnes selon les années. 23 agents y étaient affectés en 2016.

Le nombre de marchés publics passés par la commune a connu une tendance plutôt à la hausse, passant de 106 en 2010 à 124 en 2016, après avoir atteint 137 en 2013.

Un guide interne de bonnes pratiques concernant les marchés à procédure adaptée a été approuvé et diffusé à l'ensemble des services municipaux. Deux notes internes avaient été précédemment diffusées par mail les 21 juin 2012 et 12 mars 2013 pour rappeler la procédure prévue à l'article 28 du code des marchés publics (CMP).

Par ailleurs, la commune de Fos-sur-Mer a procédé tous les ans, par délibérations, à l'élection et au renouvellement des membres de la commission d'appel d'offres.

Les créations de groupements de commandes⁵¹ et l'élection des membres des commissions d'appel d'offres relatives à ces groupements ont fait l'objet des délibérations et des conventions nécessaires entre la commune et le centre communal d'action social et l'office de tourisme.

Si dans l'ensemble, l'organisation de la commande publique n'appelle pas d'observation, la présence de nombreuses commandes passées auprès d'un même groupe de fournisseurs a attiré l'attention de la chambre.

7.2 Une proximité d'intérêts risquée et intrigante.

La chambre s'est penchée sur le parcours d'un agent, recruté une première fois le 2 novembre 2004 et qui a occupé les fonctions de directeur du centre technique municipal avant de démissionner le 6 mai 2011 puis de réintégrer l'effectif municipal en qualité de directeur du pôle développement à compter du 5 janvier 2015.

Alors qu'il était toujours en poste, ce dernier a racheté en 2010 les parts sociales de la SARL « Lavalduc Services » créée en 2003 par sa famille, en devenant actionnaire à parts égales avec son épouse, laquelle s'est vue confier la gestion de cette entreprise spécialisée dans le secteur de la construction d'ouvrages de génie civil. Cette société a, selon les données fournies par la commune, obtenu un marché en 2012, sur un total de 89 passés cette année-là. Rien n'interdit formellement qu'une société dirigée par l'épouse d'un ex-directeur de centre technique municipal détenant 50 % des parts de l'entreprise soit retenue par la collectivité pour exécuter un marché.

La chambre observe que, deux mois avant son départ volontaire de la commune en mai 2011, le directeur du centre technique municipal a créé par ailleurs en mars 2011 la société « Ramos Travaux » dont il a été le gérant et l'actionnaire principal à parts égales avec son épouse. Si l'activité de l'entreprise n'a pu réellement débuter qu'en juillet 2011, soit après la démission de l'agent municipal, sa gérance remonte bien à la date de sa création alors qu'il était encore directeur du centre technique municipal. Il a donc cumulé les deux activités, certes sur un temps très court.

La chambre observe enfin que le directeur du centre technique municipal démissionnaire est devenu, en juin 2011, gestionnaire de la société « JARDIN A2 ».

Cette société spécialisée dans la création et l'entretien de jardins publics et privés avait obtenu de la commune de Fos sur Mer, en mars 2010, un premier marché d'un montant de 4 906,57 € HT puis, en novembre 2010, un deuxième marché relatif à l'aménagement d'une fontaine paysagère d'un montant de 11 897,28 € HT et enfin, en mars 2011, un marché à bon de commandes pour une durée d'un an renouvelable trois fois, relatif aux travaux de clôture et diverses délimitations en bois, d'un montant annuel minimum de 80 000 € HT la première année et de 20 000 € HT les années suivantes. Ces trois marchés ont toutefois été obtenus alors que le directeur du centre technique municipal était en poste et avant qu'il ne prenne la gérance de l'entreprise suite à sa démission.

⁵¹ Quatre groupements de commandes entre 2012 et 2016.

Si les trois sociétés précitées, « Lavalduc Services », « Ramos travaux » et « JARDIN A 2 », ont toutes été cédées à la société MG2P en février 2013 et si aucune infraction formelle aux dispositions du décret n ° 2007-611 du 26 avril 2007 relatif à l'exercice d'activités privées par des fonctionnaires ou agents non titulaires ayant cessé temporairement ou définitivement leurs fonctions et à la commission de déontologie ou encore aux dispositions de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et encadrant notamment strictement le cumul d'un emploi public avec une activité privée lucrative, n'est caractérisée, la chambre s'interroge sur la précision chronologique des évènements intervenus et sur la proximité d'intérêts qu'elle met en évidence et qui était particulièrement risquée.

Chambre régionale
des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur



Marseille, le

7 SEP. 2018

LE PRESIDENT

Dossier suivi par : Bertrand MARQUES, greffier

04 91 76 72 42

pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

Réf. : GREFFE/BM/SR/n° 1785

Objet : rapport d'observations définitives relatif au
contrôle des comptes et de la gestion de la commune
de Fos-sur-Mer

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Recommandé avec accusé de réception

2018060150565

à

Monsieur le Maire
Commune de FOS-SUR-MER

Hôtel de ville
B.P. 5
13270 FOS-SUR-MER

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 Fos-sur-Mer pour les exercices 2010 et suivants, ainsi que la réponse qui y a été apportée.

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 la réponse 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 la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur régional des finances publiques.

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 et observations qui sont formulées dans le rapport, 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.



Nacer MEDDAH



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

www.ccomptes.fr/crc-provence-alpes-cote-dazur

Chambre régionale des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur

17, traverse de Pomègues

13295 MARSEILLE CEDEX 08

pacagrefe@crtc.ccomptes.fr