Chambre régionale des comptes
Provence-Alpes-Côte d'Azur

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES SUR LA GESTION DE LA COMMUNE DE MARIGNANE (Bouches-du-Rhône) à compter de l'exercice 2010

Rappel de la procédure

La chambre a examiné la gestion de la commune de Marignane à partir de l'exercice 2010.

Lors de sa séance du 8 décembre 2015, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à Monsieur Éric Le Dissès, maire de la commune et, pour les parties qui les concernaient, aux tiers mis en cause.

Monsieur Le Dissès a répondu par courrier daté du 26 avril 2016, enregistré au greffe de la chambre le 29 avril 2016.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre a, le 12 octobre 2016, arrêté ses observations définitives et les recommandations auxquelles elles donnent lieu.

Ce rapport d'observations définitives a été communiqué par lettre du 14 décembre 2016 à Monsieur Le Dissès, maire en fonction.

Monsieur Le Dissès a fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant sa seule responsabilité, est jointe à ce rapport.

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

Sommaire

SYNTHÈSE 3
1. Présentation générale 6
2. LA FIABILITE DES COMPTES ET LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE 6
2.1. Anomalies comptables 6
2.1.1. Les charges à répartir 6
2.1.2. Les provisions 6
2.1.3. Les immobilisations en cours 6
2.1.4. Un inventaire à mettre à jour 6
2.2. Un débat d'orientation budgétaire pouvant être amélioré 7
3. L'ANALYSE FINANCIERE 7
3.1. Les produits de gestion 7
3.1.1. Les ressources fiscales 7
3.1.2. Les recettes institutionnelles 8
3.1.3. Les recettes d'exploitation 8
3.2. Les charges courantes 8
3.3. La capacité d'autofinancement 8
3.4. Des investissements financés sans recours à l'emprunt 10
3.5. L'encours de la dette a baissé mais présente un niveau de risque élevé 11
3.5.1. L'encours de la dette : 55% d'emprunts risqués 11
3.5.2. Une sortie partielle des emprunts risqués 13
3.6. Conclusion sur la situation financière 15
4. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES 15
4.1. Les effectifs 15
4.1.1. Une hausse des effectifs permanents 16
4.1.2. Des effectifs cibles à généraliser 17
4.1.3. Incidence de l'évolution des effectifs sur les dépenses 17
4.2. La politique de recrutement 18
4.3. Un temps de travail annualisé inférieur à la règlementation et un absentéisme important 19
4.3.1. Des congés annuels non conformes à la règlementation 19
4.3.2. Un régime d'ARTT non conforme à la règlementation 19
4.3.3. Un absentéisme important et en forte hausse depuis 2010 20
4.3.4. Le surcoût des journées non travaillées 20

4.4. La gestion des avancements : une politique très généreuse 21
4.5. Le régime indemnitaire 21
4.5.1. Les attributions de l'IAT sont déconnectées de la valeur professionnelle..... 22
4.5.2. La revalorisation de la prime de fin d'année présumée irrégulière 22
4.5.3. Les attributions des IHTS sont concentrées sur la police municipale 23
4.5.4. Des moyens de contrôles automatisés qui ne sont pas utilisés 23
4.5.5. Le taux individuel de l'IEMP doit être objectivé 24
4.5.6. Le taux de l'indemnité spéciale mensuelle de fonction se rapproche des plafonds 24
4.5.7. L'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires 24
4.6. La nouvelle bonification indiciaire : des situations à régulariser..... 24
4.7. Les astreintes : un dispositif à rationaliser 25
4.8. Le recrutement de l'ancienne directrice générale des services 26
4.9. Les perspectives à partir de 2015 26
5. LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS..... 27
5.1. L'instruction insuffisante des demandes de subventions 27
5.2. Des agents municipaux mis à disposition d'associations sans remboursement 27
6. LA COMMANDE PUBLIQUE 28
6.1. L'organisation de la commande publique 28
6.2. Examen de quelques marchés publics..... 28
6.2.1. Le marché de travaux pour la création du musée Raimu..... 29
6.2.2. Le marché relatif aux travaux et grosses réparations des bâtiments communaux 29
6.2.3. Le marché relatif à la fourniture et à l'entretien des véhicules..... 29
6.2.4. L'achat des titres restaurant 30

SYNTHÈSE

Sur la situation financière

L'analyse rétrospective révèle que les produits de gestion de la commune ont progressé en moyenne de 1,2 % par an depuis 2010, principalement grâce au dynamisme des ressources fiscales, tandis que les charges de gestion augmentaient de 1,1 % par an en moyenne. Les dépenses de personnel représentent une part très importante des charges réelles de fonctionnement (65,2 %).

Dans ces conditions, et s'étant désendettée d'environ 10 M€ sur la période, la commune a pu dégager une capacité d'autofinancement nette annuelle moyenne d'environ 1,1 M€ qui, bien que deux fois moins élevée que dans les communes de la même strate démographique, lui a permis d'autofinancer un tiers de ses investissements.

Toutefois, compte tenu des dépenses prévues dans son plan pluriannuel d'investissements, sa situation pourrait se dégrader au cours des deux prochaines années. Ceci l'obligerait, sauf à puiser encore dans son fonds de roulement, à dégager d'autres ressources en réalisant des économies de gestion, et à défaut, à recourir davantage à l'emprunt ou à augmenter la fiscalité.

La chambre relève par ailleurs que si la commune n'a souscrit aucun emprunt sur la période, sa dette comporte encore trois emprunts risqués qui représentaient 55 % de l'encours.

En l'échange d'une renonciation à tout contentieux, la commune a pu négocier en 2016 avec la SFIL la sortie des deux contrats les plus risqués : un emprunt dont le taux dépendait de la comparaison de produits d'échanges de taux et un emprunt dont le taux dépendait du cours du franc suisse exprimé en euros. Ces deux contrats ont été transformés en emprunts à taux fixes, moyennant le versement d'une indemnité de 5,2 M€, en partie intégrée au montant du nouvel emprunt (4 M€), et en partie comprise dans les conditions de taux des nouveaux emprunts sécurisés (1,2 M€).

Le coût de cette renégociation, exprimée en euros, s'élève à 6,1 M€, intérêts compris, pour un capital restant dû de 6,3 M€. Il sera supporté par l'Etat, à travers l'aide du Fonds de soutien, à hauteur de 2,5 M€, et par la commune, à hauteur de 3,6 M€. Exprimée sous une autre forme, la renégociation, hors aide de l'Etat, conduit à rembourser le capital qui restait dû au taux effectif global de 23,59 % pour le premier emprunt et de 5,26 % pour le second. Ces taux sont à comparer à ceux qui auraient été appliqués sous l'empire des contrats renégociés, aux échéances payables en 2016, à savoir un taux de 21,32 % pour le premier et de 4,31 % pour le second.

Une fois prise en compte l'aide du Fonds de soutien, les taux effectifs globaux sont ramenés à 14,5 % pour le premier emprunt et à 4,61 % pour le second.

Sur les ressources humaines

La commune n'a pas mis à profit les 72 départs à la retraite intervenus depuis 2010 pour réduire sa masse salariale.

Au contraire, les effectifs permanents ont progressé de 7 %. Ces recrutements n'ont, pour le moment, pas eu d'impact perceptible sur la masse salariale, en raison du fait que les agents ayant quitté leurs fonctions ont été remplacés par des agents de catégorie C qui, en début de carrière, bénéficient de rémunérations plus faibles. La marge de manœuvre offerte par les départs en retraite pourrait voir ses effets bénéfiques se dissiper rapidement, car les rémunérations des agents titulaires enregistrent d'ores et déjà une hausse moyenne annuelle de 2,7 %, supérieure à celle observée pour la strate (2,4 %).

La chambre relève par ailleurs que la commune contourne la règlementation pour le recrutement de certains agents. Prétendant remplacer des agents temporairement absents, elle renouvelle successivement leurs contrats à durée déterminée et les titularise après quelques années de présence. Cette manière d'opérer lui permet de s'affranchir de l'obligation de publicité des emplois vacants et de recruter, en toute transparence, les meilleurs profils possibles.

Le régime indemnitaire a augmenté de 4,1 % en moyenne annuelle depuis 2010, contre 3,7 % dans les communes comparables. L'enveloppe consacrée aux indemnités d'astreintes est celle qui a le plus progressé (+ 7,8 % par an), sans que cela paraisse totalement justifié, devant celle de l'indemnité d'administration et de technicité (+5,8 %). Deux primes, l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) et la prime de fin d'année, représentent 50 % des versements. Or, bien que l'IAT soit modulable, elle est, dans de nombreux cas, attribuée sans qu'il soit établi de lien direct avec la manière de servir du bénéficiaire. Par ailleurs, une présomption d'irrégularité pèse sur la revalorisation de la prime de fin d'année.

La chambre relève également que les agents perçoivent des indemnités horaires pour travaux supplémentaires sans être assujettis à un dispositif automatisé de contrôle de présence. Cette situation, qui n'est pas conforme à la règlementation, doit être régularisée, même si les dépenses correspondantes ont globalement diminué entre 2010 et 2014.

Les vérifications entreprises par la chambre ont aussi révélé que le temps de travail annuel des agents (en moyenne 1 484 heures) est très inférieur à celui prévu par la réglementation (1 607 heures). Ils bénéficient ainsi irrégulièrement d'environ trois semaines de congés supplémentaires. A cela s'ajoute un très fort absentéisme, contre lequel la commune ne s'était jusqu'alors pas donné les moyens de lutter. L'absentéisme pour maladie a notamment progressé de 39 % sur la période 2010-2014, et celui pour accident de travail de 30 %. Le non-respect de la durée légale de travail et l'absentéisme engendrent un surcoût budgétaire estimé à environ 3,7 M€ en 2014, soit 14 % de la masse salariale.

La commune a indiqué que des réformes de la gestion des ressources humaines étaient en cours, mais les mesures envisagées ne sont assorties d'aucun calendrier précis d'exécution, ni d'objectifs détaillés et chiffrés.

Sur les associations

Sur un montant annuel moyen de 1,2 M€, environ 70 % des subventions sont concentrées sur 5 % des associations, tandis qu'un quart du tissu associatif ne reçoit aucune subvention. Le principal bénéficiaire est le club de football de Marignane, qui en perçoit 21 %.

L'instruction des demandes de subventions et le contrôle de leur emploi est insuffisant sur la période. La chambre observe également que des agents municipaux sont gratuitement mis à disposition de certaines associations. La commune, qui reconnait le caractère irrégulier de cette situation ainsi que les dysfonctionnements observés, a fait valoir dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre qu'elle avait commencé à y remédier.

La chambre formule dans ce cadre sept recommandations :

Recommandation n 1 :
Mettre en œuvre un outil de suivi des effectifs afin de pouvoir disposer de données fiables.

Recommandation n° 2 :
Mettre en œuvre une procédure visant à garantir la transparence, l'égalité de traitement et la qualité des recrutements.

Recommandation n° 3 :
Mettre fin au versement de la prime de fin d'année pour la part excédant sa valeur d'origine.

Recommandation n° 4 :
Utiliser, conformément à la règlementation, le dispositif de contrôle automatisé des présences dont dispose la commune.

Recommandation n° 5 :
Mettre fin au cumul des indemnités d'astreintes avec le bénéfice d'un logement de fonction.

Recommandation n° 6 :
Mettre un terme à la mise à disposition gratuite de personnels au profit des associations.

Recommandation n° 7 :
Engager une consultation pour l'acquisition des titres-restaurant

1. PRESENTATION GENERALE

Marignane est une commune d'environ 35 000 habitants administrée par M. Éric Le Dissès depuis le mois de mars 2008.

Lors de son précédent contrôle, qui avait porté sur la période 1991-2003, la chambre avait notamment souligné un autofinancement insuffisant et une gestion empirique. En matière de ressources humaines, elle avait observé un recours excessif aux agents contractuels, un taux d'absentéisme élevé, un régime indemnitaire très favorable et une forfaitisation des heures supplémentaires. Il était également relevé une absence de recensement préalable des besoins en matière d'achat.

Ces observations sont encore en partie d'actualité.

2. LA FIABILITE DES COMPTES ET LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE

L'examen de la fiabilité des comptes n'a fait apparaître que les anomalies suivantes.

2.1. Anomalies comptables

2.1.1. Les charges à répartir

Le compte de charges à répartir (compte 4816 – 3 468 €) a été crédité sans que l'amortissement correspondant ne soit constaté dans le compte de charges dédié (compte 6812).

2.1.2. Les provisions

La commune ne constituait aucune provision pour risque contentieux alors que le compte 6227 frais de contentieux a enregistré plus de 500 K€ de dépenses entre 2010 et 2014.

La chambre rappelle qu'en application du principe comptable de prudence et de l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales, une provision doit être constituée dès l'ouverture d'un contentieux en première instance, à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru.

2.1.3. Les immobilisations en cours

La chambre constate que le montant des immobilisations en cours figurant à l'actif du bilan 2014 (42,28 M€) est élevé. Cette anomalie, qui a une origine au moins antérieure à l'année 2009, tarde à se résorber. Malgré les régularisations entreprises pour intégrer ces biens aux comptes d'immobilisations adéquats, le solde des immobilisations en cours n'a été réduit que d'environ 2,3 M € entre 2012 et 2015. La commune devra donc poursuivre et amplifier son effort de régularisation.

2.1.4. Un inventaire à mettre à jour

Les contrôles opérés sur l'inventaire au 31 décembre 2015 ont fait ressortir que des matériels signalés disparus y figurent encore et continuent d'être amortis.

La chambre invite donc la commune à sortir ces biens de l'actif comme le prévoit l'instruction M14.

Le maire a indiqué dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre que la régularisation des charges à répartir, des comptes d'immobilisation et de l'inventaire sera opéré et qu'à l'avenir des provisions seront constituées en cas de contentieux.

2.2. Un débat d'orientation budgétaire pouvant être amélioré

Les débats d'orientation budgétaire (DOB), qui doivent se tenir obligatoirement dans les deux mois précédant l'examen du budget ont bien été organisés[1]. Toutefois, les développements sur les engagements pluriannuels d'investissement auraient mérités d'être chiffrés pour assurer une meilleure information du conseil municipal. A partir de 2016, la loi fait d'ailleurs obligation au maire de présenter un rapport faisant ressortir la structure et l'évolution des dépenses[2].

Par ailleurs, la chambre estime qu'il serait souhaitable que dans le cadre de ce débat une estimation des dépenses et recettes réalisées au cours de l'exercice précédent puisse être présentée, en complément de la prospective d'évolution des crédits de budget à budget qui présente l'inconvénient de ne comparer que des prévisions.

Bien que le compte administratif ne soit pas encore adopté lors du DOB, comme le fait remarquer à juste titre le maire dans sa réponse aux observations provisoires, les crédits consommés au cours de l'exercice précédent pourraient être estimés, avec une marge d'erreur acceptable, afin de parfaire l'information du conseil municipal.

3. L'ANALYSE FINANCIERE

La situation financière a été analysée à partir des données extraites des comptes de gestion du budget principal pour la période 2010-2014. Les tableaux joints à la présente analyse ont été actualisés afin de prendre en compte l'exercice 2015 qui confirme tendances observées les exercices précédents.

3.1. Les produits de gestion

Les produits de gestion ont progressé selon une moyenne annuelle de 1,2 %. Cette hausse est essentiellement portée par l'augmentation des ressources fiscales.

3.1.1. Les ressources fiscales

Entre 2010 et 2014, le produit des impôts pesant sur les ménages[3] a augmenté en moyenne de 3,6 % par an. La taxe foncière sur les propriétés bâties, qui représente plus de 70 % du total de ces ressources, a connu la plus forte progression (+ 4,1 % par an). Cette progression s'est effectuée à taux d'imposition constant[4] et résulte donc uniquement de la progression des bases d'imposition, dont le montant par habitant est légèrement inférieur à celui de la strate.

Le taux de taxe sur le foncier bâti est à Marignane de plus de 8 points supérieur à la moyenne des communes comparables. En revanche, les taux de la taxe d'habitation (TH) et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties sont sensiblement inférieurs à ceux pratiqués par des communes comparables. Le taux de la TH est ainsi de plus de 10 points inférieur à la moyenne des communes de sa strate. Toutefois, contrairement à la majorité des communes des Bouches du

---

1 A l'exception de l'année 2014, en raison du fait que le conseil municipal n'avait pas encore adopté son règlement intérieur.

2 Obligation prévue par l'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite « loi NOTRe ».

3 Hors rôles complémentaires (impositions correctives permettant de prendre en compte les insuffisances d'évaluation résultant du défaut ou de l'inexactitude des déclarations incombant aux contribuables) et pénalité proportionnelle au nombre de logements sociaux manquants (loi SRU).

4 13,45% par la TH, 28,60 % pour la TFB, 29,90% pour la TFNB.

Rhône[5], la commune ne pratique pas d'abattements facultatifs sur la base de la taxe d'habitation, préférant privilégier la stabilité de ses taux d'imposition.

3.1.2. Les recettes institutionnelles

Les recettes institutionnelles, qui représentent près du quart des produits de gestion, ont globalement baissé de 1,2 % en moyenne annuelle, passant de 11,2 M€ en 2010 à 10,7 M€ en 2014.

La plus importante de ces recettes, la dotation globale de fonctionnement (DGF), a été ramenée à 6,2 M€ en 2015 contre 7 M€ en 2014. Elle atteignait près de 7,3 M€ en 2013 et 7,1 M€ en 2001.

3.1.3. Les recettes d'exploitation

Les recettes d'exploitation, qui représentent 5,6 % des produits de gestion, ont baissé de 3 % par an en moyenne, s'établissant à 2,5 M€ en 2014 contre 2,8 M€ en 2010. La commune a indiqué en réponse aux observations provisoires que confrontée à cette situation, elle a réagi et a notamment décidé depuis 2014, de faire évoluer les tarifs municipaux en fonction de l'inflation.

3.2. Les charges courantes

Les charges courantes ont progressé de 1,1 % en moyenne annuelle entre 2010 et 2014, soit un rythme inférieur à celui de l'inflation (+ 1,4 %)[6]. Elles atteignent 40,3 M€ en 2014.

Le caractère contenu de cette progression résulte, malgré une hausse sensible des charges d'intérêts, de l'augmentation maîtrisée des charges à caractère général (+ 0,7 % par an), de celle, modérée, des charges de personnels (+ 1,3 % par an) et de la stabilité des subventions versées (1,2 M€) et accessoirement de la baisse des autres charges de gestion.

S'agissant des charges de personnel qui ont atteint 26,2 M€ en 2014, la chambre observe qu'elles représentent environ 65 % des dépenses réelles de fonctionnement. Cela constitue un ratio[7] de rigidité élevé puisque ces dépenses sont difficilement compressibles.

Si les charges de personnel ont globalement progressé de 1,3 %, par an en moyenne, celles relatives aux employés permanents (titulaires et non titulaires), ont augmenté davantage (+ 2,4 % en moyenne annuelle) malgré le gel du point d'indice depuis juillet 2010. La progression s'explique notamment par la hausse des rémunérations indiciaires brutes (+ 2,5 % par an) et celle de l'enveloppe des primes (+ 4,1 % par an). Une analyse plus approfondie de ces évolutions est développée dans la partie relative à la gestion des ressources humaines du présent rapport.

Malgré la baisse de 10 M€ de l'endettement de la commune sur la période, les intérêts de la dette connaissent une progression de 5,6 % par an en moyenne (1,4 M€ en 2014 contre 1,1 M€ en 2010) en raison de l'augmentation des taux de certains emprunts structurés (cf. chapitre relatif à la dette).

3.3. La capacité d'autofinancement

L'excédent brut de fonctionnement (EBF), qui représente le solde des produits sur les charges de gestion, connait une évolution en dents de scie principalement liée au décalage dans

---

5 Source Etat 131 Direction des services fiscaux des Bouches du Rhône ;

6 Source : Insee, indices des prix à la consommation : 1,5 % en 2010, 2,1 % en 2011, 2 % en 2012, 0,9 % en 2013 et 0,5 % en 2014.

7 Ratio obligatoire pour les communes de plus de 3 500 hab. (dépenses de personnel / dépenses réelles de fonctionnement).

l’enregistrement des certaines recettes institutionnelles (caisse d’allocations familiales). Il couvre cependant sur toute la période sous revue les intérêts d’emprunts.

La capacité d'autofinancement brute (CAF brute) qui est le solde de l'EBF et du résultat financier et exceptionnel réel, a été suffisante pour couvrir le remboursement en capital de la dette, à l'exception de l'exercice 2013, et a permis d'autofinancer environ un tiers des dépenses d'équipements sur l'ensemble de la période, mais ces dernières sont deux fois moins importantes que dans les communes analogues.

Tableau n° 1 : Evolution des soldes de gestion et de la CAF

en milliers d'euros	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	19 062	20 062	20 634	20 973	21 625	22 195
+ Ressources d'exploitation	2 842	2 735	2 730	2 466	2 521	2 502
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	11 237	10 155	10 912	9 958	10 726	9 444
+ Fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'Etat	9 754	9 716	9 846	9 951	10 071	10 185
= Produits de gestion (A)	**42 895**	**42 668**	**44 122**	**43 348**	**44 942**	**44 326**
Charges à caractère général	10 033	10 868	10 378	10 435	10 301	9 785
+ Charges de personnel	24 888	25 388	25 340	26 211	26 251	26 600
+ Subventions de fonctionnement	1 813	1 826	1 824	1 833	1 816	1 808
+ Autres charges de gestion	641	472	487	594	498	550
= Charges de gestion (B)	**37 375**	**38 553**	**38 030**	**39 073**	**38 866**	**38 744**
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	**5 520**	**4 115**	**6 093**	**4 275**	**6 076**	**5 583**
en % des produits de gestion	*12,9%*	*9,6%*	*13,8%*	*9,9%*	*13,5%*	*12,6%*
+/- Résultat financier (réel seulement)	-1 122	-1 204	-1 346	-1 882	-1 394	-1 529
= CAF brute	**4 491**	**2 909**	**4 789**	**2 601**	**5 074**	**4 077**
- Annuité en capital de la dette	2 738	2 838	2 653	2 878	3 058	2 884
= CAF nette ou disponible	**1 754**	**71**	**2 136**	**-277**	**2 016**	**1 192**

Source : CRC d'après comptes de gestion.

3.4. Des investissements financés sans recours à l'emprunt

La commune a financé ses investissements en partie grâce à l'autofinancement, des subventions d'équipements et d'autres recettes. Elle n'a pas eu recours, en sus, à l'emprunt parce qu'elle a puisé dans son fonds de roulement et sa trésorerie.

Plus précisément, les seules dépenses d'équipements[8] (27,1 M€ sur la période 2010-2014) ont été financées par des subventions d'équipements (35 %), de l'autofinancement[9](32 %), le fonds de compensation de la TVA (13 %) et des cessions d'immobilisations (5 %).

Pour financer les 15 % restants, la commune a dû puiser dans son fonds de roulement, ce qui a eu pour conséquence de réduire sensiblement sa trésorerie. Cette dernière a en effet diminué de moitié par rapport à 2010 et ne représente plus que 28 jours de charges de gestion en 2014, contre 74 en début de période. Ces tensions de trésorerie l'ont d'ailleurs conduite à recourir à une ligne de trésorerie de 1,3 M € en 2014.

8 Hors subventions d'équipement versées et investissements financiers au demeurant de montants très modestes

9 L'autofinancement disponible comprend le remboursement de la dette transférée versée par la CUM en contrepartie des emprunts ayant financés les charges transférées et dont le capital est toujours remboursé par la commune (3,85 M€ sur la période). Il cessera en 2015.

Tableau n° 2 : Situation bilancielle - trésorerie

en milliers d'euros au 31 décembre	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Fonds de roulement net global	5 074	2 581	3 825	753	2 567	4 429
- Besoin en fonds de roulement global	-1 964	-685	1 620	-967	-525	-1 050
=Trésorerie nette	**7 037**	**3 266**	**2 205**	**1 720**	**3 091**	**5 479**
en nombre de jours de charges courantes	*66,7*	*30,0*	*20,4*	*15,3*	*28,0*	*49,7*
Dont trésorerie active	*7 037*	*3 266*	*2 205*	*1 720*	*4 391*	*5 479*
Dont trésorerie passive	*0*	*0*	*0*	*0*	*1 300*	*0*

Source : CRC d'après comptes de gestion.

3.5. L'encours de la dette a baissé mais présente un niveau de risque élevé

Sur la période, la commune s'est désendettée de 10 M€. La dette qui atteint 24,7 M€ en 2014 s'établit à 712 € par habitant contre 1 100 € pour l'ensemble des communes de la strate.

Fin 2014, la dette était essentiellement composée d'emprunts structurés (79 %), dont plus de la moitié pouvaient être considérés comme risqués au regard de la charte de bonne conduite entre les établissements financiers et les communes, dite charte Gissler[10].

3.5.1. L'encours de la dette : 55% d'emprunts risqués

Selon la classification du risque établie par la charte, les six emprunts structurés de la commune sont classés de B à F. Les trois plus risqués, souscrits auprès de Dexia, totalisant un encours de 13,4 M€, représentaient environ 55 % de l'encours. Il s'agissait d'un emprunt indexé sur un différentiel d'inflation (classé E-2), un emprunt dit « de pente » (classé E-3) et un emprunt indexé sur la parité euro/franc suisse (classé F-6).

3.5.1.1. *L'emprunt n° 00242 indexé sur le différentiel d'inflation (E-2)*

Cet emprunt de 6,9 M €, a été souscrit en 2010 pour une durée de 22 ans et 4 mois, auprès de DEXIA, en renégociation d'un autre emprunt conclu en 2006 très risqué car indexé sur l'écart entre l'euro et la livre sterling[11] (classé F-6). Le capital restant dû à la fin de l'année 2014 s'élevait à 3,7 M€.

Le taux d'intérêt de l'emprunt renégocié dépend pendant 15 ans, de l'évolution de l'inflation en France. Le taux dégradé, qui s'applique au différentiel d'inflation calculé, dans l'hypothèse d'une déflation supérieure à 0,3 %, est assorti d'un coefficient multiplicateur de 4[12].

---

10 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 du 25 juin 2010 définit une catégorie « Hors Charte » (F6) qui regroupe tous les produits déconseillés que les banques se sont engagées à ne plus commercialiser.

11 Emprunt d'un montant initial de 7,5 M € (en 2007) sur 26 ans avec une phase bonifiée de deux ans (taux fixe 3,84 %), une phase révisable de 18 ans en fonction de la différence entre le CMS GBP 10 ans et le CMS EUR 10 ans, une dernière phase de 6 ans à taux fixe. La clause de révision de la phase révisable était la suivante : si la différence entre le CMS GBP 10 ans et le CMS EUR 10 ans est supérieure ou égale à - 0,10 %, le taux d'intérêt appliqué au décompte des intérêts est égal à 3,84 % à l'inverse le taux d'intérêt appliqué au décompte des intérêts est égal à 4,84 % moins 5 fois la différence entre le CMS GBP 10 ans et le CMS EUR 10 ans.

12 Si le taux d'inflation annuelle française constaté à chaque date d'échéance d'intérêts est supérieur ou égal à - 0,30 %, le taux d'intérêt appliqué au décompte des intérêts est égal à un taux fixe de 4,35 % ; si le taux d'inflation annuelle française constaté à chaque date d'échéance d'intérêts est inférieur à - 0,30 %, le taux d'intérêt appliqué au décompte des intérêts est égal à 4,35 %, plus 4 fois la différence entre un taux de - 0,30 % et le taux d'inflation annuelle française ainsi constaté.

Ainsi en cas de déflation marquée (- 1,7 %), le taux d'intérêt pourrait dépasser 10 %, entraînant une majoration d'environ 0,4 M€ par an des frais financiers payés.

3.5.1.2. *L'emprunt n° 00237 dit « de pente » (E-3)*

Cet emprunt a été souscrit auprès de Dexia en 2006 pour 19 ans. Le capital restant dû était de 3,7 M € à la fin de l'année 2014.

Son taux d'intérêt dépendait de l'écart, entre des indices de taux longs (CMS EUR - Constant Maturity Swap zone euro - sur 30 ans) et de taux courts (CMS EUR sur 1 an)[13]. En 2014, le taux versé s'est élevé à 4,31 %.

Dans l'hypothèse d'une inversion de la courbe des taux, c'est-à-dire des taux courts devenant supérieurs aux taux longs, comme cela s'est produit en 2008, le taux de l'emprunt pouvait dépasser 10 %, notamment en raison du fait que le taux applicable était assorti d'un coefficient multiplicateur de 5. Cela pouvait alors entraîner une majoration d'environ 0,2 M€ par an des frais financiers.

3.5.1.3. *L'emprunt n° 02411 indexé sur la parité euro/franc suisse (F-6)*

Cet emprunt d'un montant initial de 4,5 M€, conclu en 2006 pour une période de 19 ans, avec la banque Dexia, avait déjà été renégocié deux fois pour alléger la charge des intérêts, mais au prix d'un rallongement de sa durée de trois ans. Cela a permis à la commune d'obtenir un gel du taux d'intérêt sur deux ans (5 % en 2011 et 5,5 % en 2012)[14].

A l'issue de la phase initiale à taux bonifié (4,26 %) et de la période de gel précitée, le taux applicable pouvait se voir très fortement majoré, jusqu'à la dernière échéance, dès lors que le cours du franc suisse est inférieur à 1,44 pour un euro. Dans ce cas, le taux de base fixé à 4,75 % était majoré d'un coefficient multiplicateur dépendant de l'écart constaté entre le cours du franc suisse par rapport à l'euro et le cours pivot de 1,44 CHF[15].

C'est ainsi que le taux d'intérêt a atteint 14,90 % en 2015[16], ce qui représente 1,1 M € de frais financiers supplémentaires cumulés. Le risque s'est encore aggravé en raison de la décision prise en janvier 2015 par la Banque nationale suisse de renoncer au cours plancher de 1,20 CHF pour un euro. Ce changement est intervenu deux jours après la date anniversaire du contrat, ce qui a permis d'éviter, de justesse, l'application d'un taux d'intérêt de plus de 20 %.

Tableau n° 3 : Evolution du taux d'intérêt de l'emprunt €/CHF

€/CHF	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Intérêts réglés à l'échéance	183 179	217 910	229 942	563 135	503 691	539 539
Taux d'exercice (*)	4,26%	5,28%	5,80%	14,84%	13,91%	14,90%

(*) Par convention, les taux mentionnés dans les contrats sont exprimés sur la base de 360 jours, alors que les intérêts sont facturés sur le nombre réel de jours d'une année.

[13] Si la différence entre le CMS EUR 30 ans et le CMS EUR 1 an est supérieure ou égale à 0,10 %, le taux d'intérêt appliqué au décompte des intérêts est égal à 4,25 % ; si la différence entre le CMS EUR 30 ans le CMS EUR 1 an est inférieure à 0,10%, le taux d'intérêt appliqué au décompte d'intérêts est égal à 6,98 % moins 5 fois la différence entre le CMS EUR 30 ans et le CMS EUR 1 an.

[14] Le taux aurait dû sans cela, s'élever entre 12 % et 14,5 % à cause de l'appréciation du franc suisse à partir du mois de mars 2010

[15] A compter du 1/02/2012 jusqu'au 1/02/2026, le taux d'intérêt est determiné comme suit : si le cours de change EUR/CHF est supérieur ou égal au cours pivot de 1,44 CHF pour un EUR. le taux d'intérêt est égal à 3,75%, si le cours de change EUR/CHF est strictement inférieur au cours pivot de 1.44 CHF pour un EUR, le taux d'intérêt est égal à la somme d'une part, du taux de 4,75 % et d'autre part, de 50 % du taux de variation du cours de change EUR/CHF. A compter du 01/02/2026 et jusqu'au 1/02/2028, le taux d'Intérêt est déterminé de manière préfixée comme suit : index EURIBOR 12 mois, assorti d'une marge de +0,00 %.

[16] Base parité €/CHF au 9 janvier 2015, soit 1,20.

3.5.2. Une sortie partielle des emprunts risqués

La commune a, dans un premier temps, tenté de négocier en 2013 avec la banque Dexia, la sortie de l'emprunt indexé sur la parité €/CHF. L'indemnité, dite également soulte, demandée (4,9 M€) ayant été jugée trop importante, elle a engagé un contentieux contre la banque fin 2013.

Dans le cadre du dispositif de Fonds de soutien mis en place par l'Etat[17], elle a ensuite sollicité la Société de Financement Local (SFIL)[18] qui a proposé l'aménagement de deux des trois emprunts susmentionnés : les contrats n° 02411 (€/CHF) et n° 00237 (produit de pente). La SFIL a indiqué à la chambre que l'emprunt n° 00242 sur différentiel d'inflation n'est pas éligible au fonds de soutien, c'est pourquoi la commune a préféré ne pas renégocier à ce stade. Dans sa réponse aux observations provisoires, elle a néanmoins précisé qu'elle solliciterait prochainement la SFIL afin d'étudier les modalités de sortie de cet emprunt.

Les propositions formulées pour sortir des deux emprunts étaient subordonnées à deux conditions essentielles. En premier lieu, la commune devait s'engager à renoncer à tout contentieux à l'égard de Dexia, ce qu'elle a accepté en concluant un protocole transactionnel avec Dexia et la SFIL le 25 avril 2016. Ensuite, elle devait accepter, comme précédemment, de verser une soulte à la SFIL. Les propositions financières de la SFIL, telles que connues lors de la rédaction des observations provisoires de la chambre, ont été depuis lors affinées. Il ressort de ses réponses aux observations provisoires de la chambre que la commune devra finalement s'acquitter d'une soulte de 4,55 M€ pour désensibiliser l'emprunt EUR/CHF et d'une soulte de 0,68 M€ pour désensibiliser l'emprunt CMS. Ces indemnités représentent 150 % du capital restant dû (CRD) du premier contrat et 21 % du CRD du second.

Tableau n° 4 : Montant des indemnités de renégociation

	Emprunt EUR-CHF	Emprunt CMS	TOTAL
CAPITAL RESTANT DU (CRD)	**3 037 747**	**3 263 492**	**6 301 239**
INDEMNITES DE RENEGOCIATION[19]	**4 555 000**	**680 500**	**5 235 500**
Indemnités en % du CRD	150%	21%	83%

Source : CRC.

La commune étant dans l'incapacité de verser de telles sommes, la désensibilisation des emprunts risqués a fait l'objet d'un refinancement global couvrant les indemnités selon les modalités suivantes.

Le premier contrat (EUR-CHF) a été transformé en un emprunt de 3,04 M€, auquel s'ajoute un autre emprunt de 3,85 M€ destiné à financer l'essentiel de la soulte. Le solde de l'indemnité (0,7 M€) a été intégré dans les conditions financières de l'emprunt, c'est-à-dire essentiellement dans son taux d'intérêt.

Ces deux emprunts d'un montant total en capital de 6,9 M€ sont remboursables sur une durée de 11 ans à compter du 1er février 2018, au taux fixe de 3,75 % par an. Au total, le coût de ce refinancement, intérêts compris, ressort à 8,5 M €, dont 4,7 M € au titre de la seule indemnité de sortie.

---

17 Un fonds de soutien (3 Mds € depuis janvier 2015) a été créé par la loi de finances initiale pour 2014 pour apporter une aide financière aux collectivités et établissements les plus fortement affectés par les emprunts structurés dont ils resteraient porteurs.

18 Banque publique créée en 2013 dont l'une des missions consiste à faciliter la désensibilisation des emprunts structurés à risque qu'on souscrit les collectivités territoriales.

19 Au stade des observations provisoires les indemnités demandées par la SFIL s'élevaient à 6,7 M€ au total pour capital restant dû du même ordre

Le second emprunt (CMS) a été transformé en un emprunt de 3,26 M€ au taux de 4,13 % sur 9 ans à partir du 1er février 2018. La soulte de 680 500 € a été intégrée au capital du nouvel emprunt à hauteur de 130 000 € et dans ses conditions de taux à hauteur de 550 500 €. Le coût total de ce refinancement est de 4 M€, intérêts compris, dont 0,68 M€ au titre de la soulte.

La chambre observe donc que le coût représenté par ces indemnités de sortie, intérêts compris et hors aide de l'Etat, s'établit à 6,12 M€, pour un capital refinancé de 6,3 M€.

Ces deux refinancements sont accompagnés de l'aide de l'Etat à travers l'intervention du Fonds de soutien. A ce titre, ce dernier prendra en charge au maximum 52,8 % de la soulte du premier emprunt et 14,13 % de celle du second. Cette aide de l'Etat peut ainsi être estimée à 2,5 M€[20] à rapporter aux 5,2 M€ d'indemnités dues par la commune (soit 47,8 %).

Le coût de la renégociation peut par conséquent être évalué de la manière suivante : sur les 6,1 M€ de coût de renégociation, 2,5 M€ seront supportés par l'Etat et 3,6 M€ par la commune de Marignane.

Le coût de cette renégociation peut également s'exprimer sous la forme de taux effectif global (TEG). Ainsi, en tenant compte des indemnités de renégociation dues et des emprunts qu'il aura fallu contracter afin d'être en mesure de les honorer, le passage en dette sécurisée équivaut à rembourser un emprunt, certes sécurisé, mais au TEG de 23,59 % pour ce qui concerne l'emprunt EUR-CHF et de 5,26 % pour ce qui concerne le produit de pente. Ces taux sont à comparer aux échéances payables en 2016 qui, avant renégociation, auraient correspondu à un taux inférieur de 2,27 points pour le premier (21,32 %) et à un taux inférieur de 0,95 point pour le second (4,31 %)[21].

Une fois prise en compte l'aide du Fonds de soutien, les renégociations équivalent à rembourser un emprunt au taux de 14,5 % pour le premier et de 4,61 % pour le second (voir tableaux en annexe 1). Ainsi, même avec le concours de l'Etat, la renégociation n'aboutit en définitive qu'à figer le risque au niveau atteint en 2015. Les taux des deux emprunts avant renégociation étaient en effet respectivement de 14,9 % et 4,31 %.

Tableau n° 5 : Coûts de sortie des emprunts à risques

	Emprunt EUR-CHF	Emprunt CMS	TOTAL
CAPITAL RESTANT DU	**3 037 747**	**3 263 492**	**6 301 239**
Indemnité de renégociation financée par emprunt (intérêts compris)	4 728 719	132 247	4 860 966
Indemnité intégrée au taux des emprunts de refinancement	705 000	550 500	1 255 500
COUT DE RENEGOCIATION	**5 433 719**	**682 747**	**6 116 466**
Dont coût à la charge de l'Etat (Fonds de soutien)	*2 405 040*	*96 156*	*2 501 196*

Source : CRC

[20] Le taux d'intervention du fonds de soutien a été notifié à la commune par décision du 25 janvier 2016.
Le montant de l'intervention du fonds peut être ainsi estimé :
Emprunt n°1 : soulte de 4 555 000 € x 52,8 % = 2 405 040 € ;
Emprunt n°2 : soulte de 680 500 € x 14,13 % = 96 155,65 €.
Total = 2 501 194,65 €.

[21] Au stade des observations provisoires le taux effectif global des nouveaux emprunts proposés intégrant les indemnités alors demandées par la SFIL ressortait à environ 23% (pour un taux appliqué équivalent) pour le produit se substituant à l'emprunt €/CHF et à 5,58 % (pour un taux applique de 4,31%) pour le produit se substituant à l'emprunt CMS.

Finalement, même si, comme l'a indiqué à juste titre la SFIL dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la question du surcoût de cette démarche de sécurisation ne pourrait être tranchée qu'à l'issue de la période d'amortissement des emprunts à risques en comparant leur coût final à celui du coût de la renégociation, il n'en demeure pas moins que cette sortie, opérée en échange d'une soulte pratiquement équivalente au capital restant dû, financée par emprunt selon des conditions de taux majorées, présente au regard des informations disponibles à ce jour, malgré l'aide du Fonds de soutien, un coût financier particulièrement important pour le budget municipal.

3.6. Conclusion sur la situation financière

Entre 2010 et 2014, la commune s'est désendettée de 10 M€ tout en dégageant une CAF nette positive d'environ 1,1 M€ en moyenne annuelle, qui lui a permis de financer une partie de ses investissements, sans emprunt supplémentaire, mais en puisant dans son fonds de roulement. A partir de 2015, à défaut d'une progression de la CAF la commune pourrait connaître des tensions financières compte tenu du plan pluriannuel d'investissements[22] envisagé comprenant 21,8 M€ de dépenses d'équipement entre 2016 et 2019.

4. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

La chambre a examiné, en se référant à la méthodologie utilisée dans le cadre du rapport public thématique annuel de la Cour des comptes sur la gestion de la fonction publique territoriale, la structure et l'évolution des effectifs, la politique de recrutement, le temps de travail, l'absentéisme et le régime indemnitaire

4.1. Les effectifs

La chambre constate que la commune a éprouvé des difficultés pour transmettre des données exactes sur ses effectifs, qu'il s'agisse des effectifs présents ou des flux annuels d'effectifs. Ces difficultés sont révélatrices d'un défaut d'organisation interne qui se traduit par un manque de suivi régulier et complet de ses effectifs.

En effet, quelle que soit l'unité de comptage (physique, équivalent temps plein …), la commune devrait être en mesure, à n'importe quel moment de l'année, de connaître précisément l'état de ses effectifs. Pour remédier à cette situation, la chambre recommande de mettre en œuvre un outil de suivi des effectifs afin de pouvoir disposer de données fiables.

Recommandation n°1 : Mettre en œuvre un outil de suivi des effectifs afin de pouvoir disposer de données fiables.

La chambre prend bonne note de l'engagement du maire à suivre cette recommandation qu'il indique avoir commencé à la mettre en œuvre

[22] Le PPI prend en compte des projets issus du Contrat Départemental de Développement et d'aménagement (CDDA) largement tributaires (60 %) des subventions du département. Le CDDA devrait être présenté au Conseil Municipal du 19 octobre 2015. Le montant moyen des dépenses prévisionnelles annuelles (5,44 M €) est quasiment identique aux dépenses d'équipements annuelles sur la période sous revue (5,42 M €).

4.1.1. Une hausse des effectifs permanents

Entre 2010 et 2014, les effectifs permanents ont augmenté de 6 %, cette progression étant alimentée principalement par celle des titulaires (+ 36 titulaires).

En prenant également en compte les agents non-titulaires sur emploi non permanent (assistantes maternelles, contrats aidés, vacataires et saisonniers), l'effectif total a diminué de 4 % passant de 735 agents en 2010 à 706 agents en 2014 (- 29 agents), notamment en raison de la réduction du nombre de personnes sous contrats aidés[23] (70 en 2010 contre 5 en 2014).

Les effectifs permanents exprimés en équivalent temps plein (ETP) sont les suivants :

Tableau n° 6 : Effectifs permanents au 31 décembre

ETP par catégorie au 31/12	2010	2011	2012	2013	2014
Titulaires	520,8	521,6	521,6	554,6	554,9
Non-titulaires	108,0	142,8	126,6	104,8	98,0
TOTAL	**628,8**	**664,4**	**648,2**	**659,4**	**652,9**

Source CRC à partir des bases de paye.

87 % de l'augmentation des effectifs exprimés en ETP a bénéficié à la filière d'animation (+ 23,5 ETP) tandis que la filière administrative et la filière sportive ont perdu des emplois (respectivement - 13,4 et - 3 ETP).

Selon la commune, l'augmentation des effectifs de la filière animation s'explique par la transformation de postes de vacataires afin, d'une part, d'améliorer la qualité du service public offert aux familles (surveillance de la pause méridienne dans les cantines, accueil des enfants en centre de loisirs le mercredi et les vacances scolaires…) et, d'autre part, de « *lutter contre la précarité en proposant un véritable emploi* ». L'augmentation des effectifs de la filière technique s'explique par la transformation de contrats aidés en emplois de non titulaires, essentiellement dans les écoles (entretien et restauration).

Par ailleurs, les effectifs sont essentiellement composés d'agents de la catégorie C et le taux d'encadrement, avec 5 % d'agents de catégorie A, reste inférieur à celui constaté dans l'ensemble de la fonction publique territoriale (9 %[24]). La commune a toutefois indiqué avoir recruté plusieurs agents de catégorie A[25] en 2015.

Globalement, il apparaît que les départs à la retraite, qui ont concerné 72 agents entre 2010 et 2014 selon la commune, n'ont pas été mis à profit pour réduire une masse salariale importante qui représente 65,2 % des dépenses réelles de fonctionnement[26]. La commune indique qu'elle souhaite pour l'avenir remplacer le moins possible les départs à la retraite, étant précisé que 39 départs sont prévus entre 2015 et 2017.

[23] Il s'agit de Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CDD entre 6 et 24 mois avec un minimum de 20 heures hebdomadaires ou d'un temps complet visant des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières), de contrat unique d'insertion depuis 2010 en remplacement du CAE dans le secteur non-marchand) et du contrat d'avenir (CDD de 2 ans à 3 ans à temps partiel (26 heures hebdomadaire) visant des allocataires de minima sociaux.

[24] Cf. Chiffres clés 2014 - ministère de la décentralisation et de la fonction publique.

[25] En 2015, la commune a recruté des cadres à la direction des travaux des services techniques ; à la direction famille-sport-loisir, au service de la commande publique.

[26] Cf. analyse financière (les charges de personnel).

4.1.2. Des effectifs cibles à généraliser

Pour améliorer la gestion des effectifs, la commune a mis en œuvre deux dispositifs : l'autorisation préalable de recrutement et « l'effectif cible ».

La première de ces mesures a commencé à être mise en œuvre, de manière non formalisée, en juillet 2014. Depuis, les directions doivent soumettre à l'approbation du maire le motif et l'impact financier du recrutement envisagé. La chambre invite la commune à formaliser par écrit ce processus.

La technique de l'« effectif cible » a été mise en œuvre à partir de 2014, à la direction générale de la famille afin d'en réduire le nombre d'agents. La chambre préconise de généraliser cet outil de gestion qui peut contribuer, comme le souhaite la commune, à la réduction des effectifs tout en renforçant la direction des ressources humaines dans son rôle de pilotage.

4.1.3. Incidence de l'évolution des effectifs sur les dépenses

Les facteurs de progression des rémunérations brutes sont la variation des effectifs[27], le glissement « vieillesse technicité » (GVT) négatif ou « effet de noria » et de la hausse de la rémunération moyenne des présents-présents (RMPP) qui comprend le GVT positif et les mesures générales ou catégorielles[28].

Entre 2010 et 2014, les rémunérations brutes, toutes catégories de personnels confondues[29], n'ont augmenté que de 0,9 % en moyenne annuelle (cf. tableau ci-dessous). Cette hausse modérée, inférieure à celle constatée pour l'ensemble de la fonction publique territoriale et dans les communes de la même strate, résulte surtout de la diminution drastique du nombre d'emplois aidés (- 0,33 M€) et dans une moindre mesure du remplacement des agents partis à la retraite par des agents de catégorie C en début de carrière (- 0,14 M€). La RMPP a contribué à l'augmentation observée des dépenses à concurrence de 1,1 M€ et il est observé que les rémunérations des titulaires ont enregistré, pour leur part, une hausse moyenne de 2,7 % par an contre 2,4 % pour la strate.

Tableau 1 : Evolution des rémunérations

en €	2010	2011	2012	2013	2014	*Var. annuelle moyenne*	*Valeur strate*
Rémunérations des titulaires	13 646 884	13 826 984	13 850 039	14 737 966	15 202 902	*2,7 %*	*2,4 %*
Rémunérations des contractuels	2 770 336	3 351 072	3 464 695	3 073 736	2 829 447	*0,5 %*	*3 %*
Autres rémunérations (emplois aidés)	1 021 660	444 347	194 697	21 980	46 992	*-53,7 %*	*11,6 %*
Total	17 438 880	17 622 403	17 509 431	17 833 682	18 079 340	*0,9 %*	*2,7 %*

Source : CRC d'après données de paie.

Si cette progression persistait, les marges de manœuvre dégagées par l'effet de noria et le moindre recours aux emplois temporaires et contrats aidés pourraient s'avérer insuffisantes pour maîtriser ou réduire la masse salariale.

---

27 L'impact de la variation des effectifs, qui est estimé égal au produit du coût moyen des entrants par la différence entre les effectifs entrants et les effectifs sortants. Cet impact dépend fortement du taux de remplacement des départs en retraite.

28 Il s'agit de la variation des rémunérations des agents présents deux années consécutives, estimée égale au produit des effectifs présents au cours de ces deux années par la différence entre leurs coûts moyens de l'année N+1 et de l'année N. Ce dernier facteur est lui-même la somme des trois éléments : le GVT positif, c'est-à-dire les mesures individuelles (avancement à l'ancienneté ou au choix, etc.), des mesures générales (en faveur des bas salaires, la garantie individuelle du pouvoir d'achat…), des mesures catégorielles (revalorisation des grilles indiciaires et des primes).

29 C'est-à-dire les emplois permanents et les emplois précaires.

4.2. La politique de recrutement

La chambre relève que le recours à des agents contractuels d'exécution (catégorie C) est le principal mode de recrutement de la commune qui contourne en la matière, la règlementation applicable. 62 contractuels[30] ont été recrutés entre 2010 et 2014 contre 32 mutations ou réintégrations de fonctionnaires et 10 recrutements sur concours.

Si les postes à pourvoir en catégorie A ou B ont fait l'objet d'une mesure de publicité[31] conformément à la règlementation, suivie d'un entretien de recrutement, ce n'est en revanche pas le cas pour la très grande majorité des contractuels de catégorie C.

Leur recrutement est effectué directement par le maire, sous couvert d'un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité, ou bien d'un remplacement d'agents momentanément absents. Ces motifs, lorsqu'ils sont avérés, permettent le recours à des contractuels dans la limite de la durée de l'absence, ou de la durée temporaire d'accroissement de l'activité, sans obligation de publicité, car il ne s'agit pas de pourvoir des emplois vacants de manière permanente[32].

A Marignane, l'agent bénéficie ainsi d'un premier contrat à durée déterminée (CDD) mais ce dernier est reconduit plusieurs fois, avant d'être nommé stagiaire puis titularisé.

Parmi les situations les plus emblématiques, la chambre a relevé le cas de d'un adjoint administratif territorial de 2ème classe (matricule n° 626301) recruté en mars 2011, qui a bénéficié de huit CDD de trois mois avant d'être nommée stagiaire en 2013 et titularisé en 2014. Un autre agent (matricule n° 655401) a, pour sa part, été recruté en janvier 2013 en qualité d'adjoint technique territorial de 2ème classe. Son contrat a été reconduit onze fois pour des périodes de un à trois mois. Un autre agent (matricule 60442) a vu son contrat reconduit six fois entre 2010 et 2013.

La chambre relève que ce mode opératoire a pour objet de contourner la législation applicable afin de pourvoir, sans aucune transparence, des emplois permanents. Cela va en outre à l'encontre de la politique de modernisation de la gestion des ressources humaines souhaitée par la commune[33] qui vise une adéquation entre les métiers et les compétences, et contribue à la précarisation des emplois contre laquelle la commune entend également lutter. Depuis 2010, elle a en effet titularisé environ 90 agents contractuels de catégorie C, pour « *lutter contre la précarité en proposant un véritable emploi* ».

Sans ignorer la possibilité offerte aux collectivités territoriales de recruter directement, sans concours, les agents de grades peu élevés[34], la chambre invite la commune à agir en cohérence avec son projet de modernisation et lui recommande de mettre en œuvre une

---

30 Hors contrats aidés ou emplois saisonniers indiqué dans le tableau des flux des entrées et des sorties (source commune de Marignane).

31 Art. 41 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale : « Lorsqu'un emploi permanent est créé ou devient vacant, l'autorité territoriale en informe le centre de gestion compétent qui assure la publicité de cette création ou de cette vacance (…). Les vacances d'emploi précisent le motif de la vacance et comportent une description du poste à pourvoir. (…) ».

32 Art. 3-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale : « Par dérogation au principe énoncé à l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (…) et pour répondre à des besoins temporaires, les emplois permanents des collectivités (…) peuvent être occupés par des agents contractuels pour assurer le remplacement temporaire de fonctionnaires ou d'agents contractuels autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel ou indisponibles en raison d'un congé annuel, d'un congé de maladie, de grave ou de longue maladie, d'un congé de longue durée, d'un congé de maternité ou pour adoption, d'un congé parental (…). Les contrats (…) sont conclus pour une durée déterminée et renouvelés, (…) dans la limite de la durée de l'absence du fonctionnaire ou de l'agent contractuel à remplacer. (…) ».

33 Cf. note interne du 2 décembre 2014 sur la « Mise en place de la GPPEC à la ville de Marignane ».

34 adjoint administratif de 2ème classe, adjoint d'animation de 2ème classe, adjoint du patrimoine de 2ème classe, agent social de 2ème classe, adjoint technique de 2ème classe, adjoint technique de 2ème classe des établissements d'enseignement

procédure visant à garantir, la transparence et l'égalité de traitement des candidats à un emploi public, ainsi que la qualité des recrutements.

Recommandation n°2 : Mettre en œuvre une procédure visant à garantir la transparence, l'égalité de traitement et la qualité des recrutements.

Le maire de la commune a précisé dans sa réponse aux observations provisoires qu'il s'engageait à mettre en œuvre cette recommandation.

4.3. Un temps de travail annualisé inférieur à la règlementation et un absentéisme important

La chambre relève que les agents de la commune de Marignane bénéficient d'un régime de congés annuels et d'un régime d'aménagement et réduction du temps de travail (ARTT) non conformes à la règlementation. Elle relève également une progression importante de l'absentéisme contre lequel elle ne se donne pas les moyens de lutter. Cette situation engendre un surcoût budgétaire important.

4.3.1. Des congés annuels non conformes à la règlementation

La règlementation[35] prévoit que tout fonctionnaire en position d'activité a droit à un congé annuel[36]de 25 jours pour 5 jours de travail par semaine. Cette durée est calculée au prorata du temps travaillé.

La chambre observe que la commune accorde 30 jours par an de congés au lieu des 25 jours réglementaires, puis octroie un jour de congé supplémentaire par tranche de 10 ans d'ancienneté. Par ailleurs, le maire offre aux agents, avant ou après les jours fériés, entre 4 et 9 jours de congés supplémentaires, selon les années (par exemple 9 jours en 2014).

En 2014, sur la base de 686 agents permanents, ces avantages représentent un total de 10 263 journées de travail irrégulièrement perdues.

4.3.2. Un régime d'ARTT non conforme à la règlementation

La règlementation prévoit que la durée du légale du travail est fixée à 35 heures par semaine ou 1 607 heures par an. L'agent qui dépasse la durée annuelle du travail a droit à des jours de repos (dits « jours ARTT »). Ainsi, pour un agent qui travaille à temps complet 37 heures 30 hebdomadaires, le nombre de jours d'ARTT est de 15 jours ouvrés[37].

Les agents de la commune bénéficient de 1,5 jour de repos supplémentaire, cet avantage représente environ 1 029[38] jours de congés d'ARTT supplémentaires pour un effectif de 686 agents permanents.

En définitive, en additionnant les jours de congés annuels[39] et les jours d'ARTT supplémentaires, chaque agent de la commune de Marignane bénéficie au minimum de 3 semaines de congés (15,5 jours ouvrables) de plus que ce que prévoit la règlementation.

---

35 Article 21 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et 57-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée.

36 Décret n° 85-1250 du 26 nov. 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux.

37 Circulaire n° NOR MFPF1202031C relative aux modalités de mise en œuvre de l'article 115 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

38 686 * 1,5 jour.

39 Hormis ceux attribués en fonction de l'ancienneté qui ne concernent pas tout l'effectif.

4.3.3. Un absentéisme important et en forte hausse depuis 2010

Si une partie de l'absentéisme est « incompressible » car il relève de circonstances sur lesquelles la collectivité ne peut avoir d'influence (maternité, longue maladie, accidents de la vie extra-professionnelle), il existe un absentéisme dit « compressible », sur lequel la collectivité dispose de moyens d'action qui recouvre, notamment, les absences liées à la maladie ordinaire ou aux accidents de travail.

Or, ce sont précisément ces deux types d'absences qui ont le plus progressé si l'on se réfère aux tableaux fournis par la commune. Tous agents confondus, l'absentéisme pour maladie ordinaire a en effet augmenté de 39 % et celui lié aux accidents de travail, de 30 %. Il est précisé que cela est sans lien avec la croissance des effectifs qui n'est que 4 % sur la période (en équivalent temps plein).

La progression générale résulte principalement de l'absentéisme chez les agents titulaires. Pour ces derniers, il est ainsi relevé une hausse de 60 % des absences au titre de la maladie ordinaire entre 2010 et 2014[40]. La hausse est de 39 % s'agissant des accidents de travail.

Le total des absences, toutes causes et tous agents confondus, soit 17 642 journées perdues en 2014 (correspondant à un taux d'absentéisme de 11 %[41]), représente l'équivalent du temps de travail d'environ 60 à 70 agents à temps plein.

La commune a expliqué ces progressions notamment par la souscription d'un contrat de garantie du maintien de salaire auprès d'une mutuelle en novembre 2013, le vieillissement et un certain mal-être au travail. Elle a indiqué que l'application de la journée de carence a eu un effet bénéfique sur l'absentéisme.

Toutefois, au vu de sa progression, il peut être considéré que la commune ne s'est pas donné, jusqu'à présent les moyens de résorber l'absentéisme « compressible ».

Cette dernière avait indiqué qu'elle comptait y remédier notamment par des contrôles et des mesures de prévention.

En réponse aux observations provisoires, le maire a ajouté qu'une diminution d'un trentième du régime indemnitaire par jour d'absence au-delà d'un délai de carence de 30 jours est désormais appliqué conformément à une délibération du conseil municipal de 2009, jamais mise en œuvre jusqu'alors. De plus, il a précisé que la réalisation de contrôles médicaux a été reprise et qu'une commission d'imputabilité au service, chargée d'examiner chaque cas d'accident ou de maladie professionnelle a été mise en place à l'été 2014.

La chambre prend note de ces décisions et invite la collectivité à persévérer dans cette voie, mais déplore qu'il n'ait été apporté aucune information quant aux mesures prises pour mettre en conformité avec la règlementation le temps de travail des agents municipaux.

4.3.4. Le surcoût des journées non travaillées

En plus de la désorganisation des équipes, de l'impact sur la qualité du service, des surcroîts de charge pour les personnels présents, qu'occasionnent les absences nombreuses et répétées des agents, l'absentéisme représente un coût considérable pour la collectivité.

L'ensemble des jours d'absence résultant de congés et jours d'ARTT supplémentaires et de l'absentéisme « compressible » peut être estimé à environ 23 721 par an.

---

40 Source direction des ressources humaines de la commune de Marignane.

41 Calculé selon la formule suivante : (nombre de jours d'absences ouvrés x 100) / (Effectif en ETP x nombre de jours ouvrés sur la période). Les jours de formations ne sont pas pris en compte pour le décompte du nombre de jours d'absence.

Hors coût des éventuels remplacements, cela représente un surcoût budgétaire d'environ 3,7 M€ par an[42], soit l'équivalent de 14 % de la masse salariale.

4.4. La gestion des avancements : une politique très généreuse

Les dispositions législatives prévoient qu'en matière de promotion de grade les collectivités sont tenues de déterminer des ratios d'agents pouvant être promus sur l'ensemble des effectifs de chaque grade concerné[43]. La fixation de ces ratios n'est pas encadrée.

De nombreuses collectivités, ont fixé à 100 % l'ensemble des ratios d'avancement aux différents grades. C'est le cas de Marignane même si il est prévu un minimum de deux ans d'ancienneté dans le grade pour pouvoir bénéficier d'une nouvelle promotion.

En ce qui concerne les avancements d'échelon la règlementation fait obligation à l'administration d'accorder au fonctionnaire territorial ces avancements à la durée maximale. La possibilité d'accorder l'avancement à la durée minimale n'est ouverte qu'aux fonctionnaires faisant preuve d'une valeur professionnelle supérieure, notamment attestée par la notation ou l'évaluation professionnelle.

Or, bien que des procédures d'évaluations de la manière de servir des agents soient mises en place dans la commune, et que ces évaluations seraient présentées en commission paritaire à l'occasion des avancements, ainsi que rappelle le maire dans sa réponse aux observations provisoires, elles ne servent pas, dans les faits de fondement à une gestion différenciée desdits avancements. En effet, en 2014, pour environ 90 % des agents l'avancement d'échelon a pris effet à la durée minimale. Ce faisant, la commune vide de leur sens ses procédures d'évaluation et se prive d'un instrument de management utile. De plus, cette pratique occasionne un surcoût hors charges patronales évalué à 46 450 €[44].

4.5. Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire a augmenté de 4,1 % par an en moyenne, plus rapidement que dans les communes appartenant à la même strate[45] (+ 3,7 %).

Deux primes, l'indemnité d'administration et de technicité dite « IAT » (760 294 €) et la prime de fin d'année (686 033 €) représentent 50 % des versements effectués en 2014 (1,44 M€).

En termes de progression, l'enveloppe des astreintes est celle ayant le plus augmenté (+ 7,8 % par an), devant celle de l'IAT (+ 5,8 % par an).

---

42 La base du coût moyen de la journée de travail est de 158 €/j ou 21 €/h (valeur calculée à partir de la moyenne des rémunérations chargées des titulaires et non titulaires permanents, y compris les temps partiels, extraite de la base de paye 2014. 158 € x (11 292 journées de congés supplémentaires + 12 429 jours d'absence pour maladie) = 3 747 918 €.

43 Article 35 de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 modifiant l'article 49 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

44 En tenant compte du fait que le gain indiciaire moyen entre deux échelons (toutes catégories confondues) est d'environ 8 points, le coût estimé supplémentaire de la masse salariale mensuelle, s'élève à environ 7 750 € bruts. Estimation : (IM x Valeur du point)*209 soit 8 x 4,6303 x 209 = 7 742 €). Si la commune avait appliqué un avancement à durée maximale, elle aurait pu économiser l'équivalent de 6 mois (d'ancienneté), soit 46 450 € (7750 * 6), hors charges patronales pour 209 agents.

45 Source Cour des comptes d'après les comptes de gestion.

4.5.1. Les attributions de l'IAT sont déconnectées de la valeur professionnelle

La commune de Marignane a décidé en 2009, d'octroyer l'IAT aux agents de catégorie C et B dont la rémunération est inférieure l'indice brut 380. En 2014, cette mesure a concerné 470 agents.

Les attributions individuelles ont été fortement modifiées sur la période. En effet, la part des bénéficiaires dont le coefficient est compris entre 4 et 8 est passée de 23 % en 2010 à 48 % en 2014.

Selon la règlementation[46], l'attribution individuelle de l'IAT est modulée pour tenir compte de la manière de servir de l'agent. Or, les agents de la commune n'ont pas été notés entre 2008 et 2013, ce qui a privé de fondement objectif les modulations pratiquées, la notation reflétant en principe, à défaut d'autres critères, la valeur professionnelle. S'ajoute à cela des décisions de portée générale - attribution en 2010 de la prime au coefficient 3 à tous les stagiaires de la catégorie C et au coefficient 6 aux agents de la police municipale[47]- toutes contraires à l'esprit du décret qui lie les attributions individuelles à la valeur professionnelle.

Le maire a précisé dans sa réponse aux observations provisoires qu'il a été décidé en 2016 de moduler le régime indemnitaire selon les responsabilités exercées. Il est envisagé à partir de 2017, d'instaurer dans le cadre des entretiens professionnels, une modulation de régime indemnitaire en fonction de l'assiduité et des mérites de chacun.

4.5.2. La revalorisation de la prime de fin d'année présumée irrégulière

La commune verse à ses agents une prime de fin d'année, qui en 2014 représentait un coût budgétaire de 0,69 M€. Son paiement est fondé sur deux délibérations adoptées les 29 septembre 1986 et 27 février 2013.

La délibération du 29 septembre 1986 indique que cette prime était « *versée par le biais de l'Amicale du personnel communal* » et qu'en vertu de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984[48] il est possible de maintenir un avantage collectivement acquis au-delà de cette date. En revanche, cette délibération ne prévoit pas sa revalorisation. Or, entre 1987 et 2008, son montant est notamment passé de 564,06 € à 1 150 € pour les titulaires.

La chambre remarque que la commune n'a pas été en mesure de produire de documents attestant de l'existence de cette prime avant l'entrée en vigueur de la loi de 1984.

Néanmoins, à supposer que son antériorité puisse être établie, sa revalorisation, non prévue à l'origine, est en toute hypothèse exclue, ainsi que le reconnait la commune dans sa réponse aux observations provisoires.

La chambre recommande donc de mettre fin au versement de la prime de fin d'année pour la part excédant la valeur d'origine.

Recommandation n°3 : Mettre fin au versement de la prime de fin d'année pour la part excédant sa valeur d'origine

---

[46] Décret n°2002-61 du 14 janvier 2002 relatif à l'indemnité d'administration et de technicité : Art. 5 : « L'attribution individuelle de l'indemnité d'administration et de technicité est modulée pour tenir compte de la manière de servir de l'agent dans l'exercice de ses fonctions. ».

[47] Protocole d'accord du 19 décembre 2012.

[48] Art 111 de loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale : *« (…) les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement. (…) » ;*

4.5.3. Les attributions des IHTS sont concentrées sur la police municipale

Le versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) ou « heures supplémentaires » est facultatif. Il est notamment subordonné à une décision préalable de l'assemblée délibérante qui en détermine les conditions d'attribution et les catégories de bénéficiaires. Pour Marignane, ces conditions ont été définies par une délibération du 24 juin 2009.

Pour la période 2010-2014, si l'enveloppe annuelle a baissé d'environ 9 %, le montant moyen annuel par agent a, quant à lui, augmenté de 12 %, ce qui s'explique notamment par la diminution des effectifs éligibles concernés.

Le service de la police municipale en est le principal consommateur. Alors que ses agents représentent 16 % des bénéficiaires de l'indemnité, ils ont perçu 51 % de son enveloppe annuelle (128 900 € en 2014), soit une moyenne de 11 heures supplémentaires par agent et par mois.

Le maire a précisé dans sa réponse aux observations provisoires, que la commune est parvenue à réduire son budget d'IHTS de 10 % en 2015 en mettant notamment en place des procédures d'autorisation préalables d'heures supplémentaires et en privilégiant le principe de la récupération.

4.5.4. Des moyens de contrôles automatisés qui ne sont pas utilisés

Si le versement des IHTS aux agents, qui accomplissent des heures supplémentaires en dehors de leurs locaux de rattachement, peut reposer, par exception, sur un simple décompte déclaratif, pour les personnels « sédentaires », la mise en œuvre des moyens de contrôle automatisé est une obligation réglementaire[49].

Or, malgré la présence de « *pointeuses* » à l'entrée des services, ces derniers ne les utilisent pas, sans que cela ne suscite de réaction de la part de l'autorité municipale. Celle-ci se contente des états mensuels établis par les directions en vue d'attester des heures réalisées, ce qui exclut de fait toute possibilité de contrôle. Pour ces motifs, la chambre recommande d'utiliser le dispositif de contrôle automatisé actuel afin de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires, au moins pour les agents qui les accomplissent dans leurs locaux de rattachement.

Recommandation n°4 : **Utiliser, conformément à la réglementation et pour les agents concernés, le dispositif existant de contrôle automatisé du temps de travail.**

Le maire de la commune a précisé dans sa réponse aux observations provisoires qu'il se conformerait à cette recommandation.

[49] Condition posée par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, sur la mise en œuvre par l'employeur « de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires ». Décret n° 2002-60 du 14 janv. 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, art. 2.2 : *« 2° Le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires à ces fonctionnaires est subordonné à la mise en oeuvre 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. ».*

4.5.5. Le taux individuel de l'IEMP doit être objectivé

En application d'une délibération du 24 juin 2009, la commune verse à ses agents l'indemnité d'exercice aux missions des préfectures (IEMP). Cette prime est modulable selon un coefficient allant 0,8 à 3. Un tiers des bénéficiaires percevait une indemnité affectée d'un coefficient inférieur à 2 tandis que 41 % étaient au coefficient 3.

La chambre préconisait, au regard du nombre élevé des bénéficiaires percevant une prime au coefficient maximum, d'objectiver davantage les attributions individuelles sur la base de critères. La commune a indiqué dans sa réponse aux observations provisoires avoir corrigé cette situation en adoptant en 2016 une grille salariale munie de coefficients variant selon les responsabilités exercées.

4.5.6. Le taux de l'indemnité spéciale mensuelle de fonction se rapproche des plafonds

En 2014, les policiers municipaux ont perçu environ 522 400 € de compléments de rémunération (primes, heures supplémentaires, NBI…), en augmentation de 24 % par rapport à 2010 pour un nombre d'agents presque identique. La part des primes par rapport à la rémunération principale est ainsi passée de 45 % à 54 % en 2014, contre 23 % pour les autres agents de la commune.

En 2014, environ 38 agents, percevaient l'indemnité spéciale mensuelle de fonctions (ISMF). En volume, cette prime a augmenté de 3,9 % en moyenne annuelle sur la période et le montant annuel moyen par agent a progressé de 5,3 % par an. Au-delà de l'augmentation mécanique de la part fixe, indexée sur celle du traitement principal, les parts variables individuelles se rapprochent des taux plafonds suite à l'accord salarial du 19 décembre 2012 qui a décidé de porter le taux de cette prime à 20 %.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a précisé que cette prime comprendra une part variable à compter de 2017.

4.5.7. L'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires

En application de la délibération du 24 juin 2009, le montant individuel de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) « *ne peut excéder huit fois le montant de référence de sa catégorie, montant de référence indexé sur la valeur du point* » et sa modulation est liée à l'exercice de compétentes spécifiques (finances, juridique, urbanisme…), de fonctions d'encadrement ou de responsabilités et à la charge de travail.

Entre 2010 et 2013, le quart des agents a perçu une prime calculée selon un taux inférieur à 4, tandis que 44 % ont bénéficié du taux maximum de 8.

Conformément à la réglementation, cette prime a été remplacée en 2014 pour les attachés, par la prime de fonctions et de résultats (PFR). Néanmoins, cela n'a eu aucun impact sur le montant des attributions individuelles.

4.6. La nouvelle bonification indiciaire : des situations à régulariser

La nouvelle bonification indiciaire (NBI) est attribuée de plein droit aux agents titulaires qui occupent certains emplois comportant une responsabilité ou une technicité particulière et cesse d'être versée lorsque l'agent n'occupe plus ces fonctions. A Marignane, environ un tiers des agents titulaires en bénéficiait en 2014 (taux en légère baisse depuis 2010).

L'analyse, par sondage, de la base de paye et l'examen des dossiers individuels a fait ressortir au moins trois cas dans lesquels les agents ne devraient plus bénéficier de la NBI.

C'est le cas de l'agent (matricule n° 110906) qui bénéficie d'une NBI de 10 points d'indice depuis le mois d'août 2006 au titre de fonctions d'accueil mais qui n'est plus affectée à la réception du public depuis septembre 2014. Le versement de la NBI aurait donc dû être interrompu.

C'est aussi le cas de l'agent (matricule n° 262601) qui bénéficie de 15 points de NBI depuis le 1er août 2008, au titre de ses fonctions d'encadrement. Or, depuis 2010 l'agent occupe des fonctions de gardien d'un bâtiment et ne devrait plus bénéficier de la NBI.

Enfin, alors qu'un arrêté du maire de 1999 précise que l'agent (matricule n° 100901) ne percevra plus la NBI, son bulletin de salaire de décembre 2014 montre que l'intéressé la perçoit toujours.

Le maire a indiqué à la chambre dans sa réponse aux observations provisoires que la situation des agents sera mise en conformité avec la réglementation dès le 1er septembre 2016.

4.7. Les astreintes : un dispositif à rationaliser

Entre 50 et 55 agents, selon les années, perçoivent des astreintes. Le montant global annuel de l'enveloppe a augmenté de 7,8 % en moyenne annuelle.

La chambre a estimé que cette hausse est liée au fait que des astreintes payées ne correspondent pas toujours aux besoins réels de la commune. Ainsi, 60 % des agents percevant des astreintes bénéficient d'un montant mensuel sensiblement identique sur 11 ou 12 mois.

Elle s'étonnait notamment que certains corps de métiers (maçon, espaces verts, menuisier) soient soumis à des astreintes en grand nombre car leurs interventions ne semblent pas, a priori, relever de situations suffisamment urgentes et s'interrogeait sur l'exigence d'un réel besoin en la matière.

Le maire, dans sa réponse aux observations provisoires a soutenu que les astreintes correspondent à un besoin réel, en citant au soutien de cette allégation, quelques exemples, non documentés, de situations exceptionnelles considérées graves, urgentes et survenant en dehors des horaires normaux de travail, Il a également précisé que « *les agents ne perçoivent toutefois pas d'astreintes au mois de novembre car ils bénéficient du solde de la prime de fin d'année* » et que « *dans un souci de maîtrise des dépenses publiques* », il est envisagé « *d'examiner attentivement ce dispositif et de proposer au conseil municipal une délibération de cadrage pour 2016* ».

La chambre se demande comment la commune peut s'abstenir de verser à la fois la prime de fin d'année et des astreintes, ces dernières correspondant, en principe, à un service fait pour lequel les agents attendent une rétribution. Elle considère, en tout état de cause, que la réponse du maire n'apporte aucun élément probant pour démontrer la nécessité de payer des astreintes à de très nombreux agents, de manière très régulière, pendant onze à douze mois.

Elle note toutefois l'engagement du maire à faire coïncider à l'avenir le calendrier de versement des astreintes avec leur période de réalisation et invite la commune à mettre en place un suivi précis des interventions réalisées pour rationaliser, sur cette base, son dispositif d'en fonction de ses besoins réels.

Par ailleurs, les vérifications opérées sur la paye de 2014 révèlent que deux agents (matricules n° 262601 et 205801) bénéficient d'indemnités d'astreinte de nuit et de week-end incompatibles avec le logement de fonction dont ils disposent[50]. La chambre recommande donc de mettre fin aux situations irrégulières constatées.

Recommandation n°5 : Mettre fin pour les agents concernés au cumul d'indemnités d'astreintes et du bénéfice d'un logement de fonction.

Le maire s'est engagé à suivre cette recommandation dans sa réponse aux observations provisoires

4.8. Le recrutement de l'ancienne directrice générale des services

Une administratrice territoriale a été irrégulièrement détachée de sa collectivité d'origine pour occuper l'emploi fonctionnel de directrice générale des services de la commune de Marignane du 15 mai 2012 au 1er octobre 2014. La chambre rappelle en effet, que les administrateurs territoriaux exercent leurs fonctions dans les services des régions, des départements, des communes de plus de 40 000 habitants, ce qui n'est pas le cas de Marignane qui ne compte que 35 000 habitants[51].

Le Maire ayant mis aux fonctions de l'intéressée en 2014, la commune a dû supporter le coût de son licenciement (77 255,28 €)[52].

4.9. Les perspectives à partir de 2015

La direction des services municipaux a établi un diagnostic[53] selon lequel « la masse salariale est trop importante par rapport à ses ressources (65 % des dépenses de fonctionnement, 68 % des recettes de fonctionnement) en soulignant la nécessité *« d'entamer une baisse quantitative des effectifs tout en augmentant qualitativement la ressource »*. A cet effet, un plan d'actions vise à restructurer et à moderniser la direction des ressources humaines par la mise en place d'une gestion des postes, des emplois et des compétences et de mesures relatives à la réduction des effectifs.

La chambre estime que ce plan est perfectible car il n'est assorti d'aucun calendrier et d'aucun objectif chiffré qui permettraient de piloter sa mise en œuvre, d'évaluer les résultats atteints et d'en rendre compte. En outre, dès lors que ce plan aurait un impact sur les effectifs budgétaires, la masse salariale et le régime indemnitaire, la chambre estime souhaitable que ses éléments chiffrés soient intégrés dans les perspectives du DOB.

---

50 Article 5 du décret n°2005-542 du 19 mai 2005 relatif aux modalités de la rémunération ou de la compensation des astreintes et des permanences dans la fonction publique territoriale : « *(…) elles ne peuvent être accordées aux agents qui bénéficient d'une concession de logement par nécessité absolue de service (…)* ».

51 Articles 1 et 2 du décret du 30 décembre 1987 portant statut particulier du cadre d'emplois des administrateurs territoriaux

52 *Article 53 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale : « Lorsqu'il est mis fin au détachement d'un fonctionnaire occupant un emploi fonctionnel mentionné aux alinéas ci-dessous et que la collectivité ou l'établissement ne peut lui offrir un emploi correspondant à son grade, celui-ci peut demander à la collectivité ou l'établissement dans lequel il occupait l'emploi fonctionnel soit à être reclassé dans les conditions prévues aux articles 97 et 97 bis, soit à bénéficier, de droit, du congé spécial mentionné à l'article 99, soit à percevoir une indemnité de licenciement dans les conditions prévues à l'article 98. ».*

53 Note du DGS du 2 décembre 2014.

5. LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS

Entre 2010 et 2014, la commune de Marignane a attribué chaque année un montant de subventions quasiment stable, d'environ 1,2 M€, principalement au secteur sportif (52 %).

En 2014, sur environ 190 associations que compte la commune, neuf d'entre-elles (5 %) ont perçu 70 % des subventions et un quart du tissu associatif n'a rien perçu. Les cinq principaux bénéficiaires sont : l'USM section football (255 000 €), l'Office du tourisme (139 000 €), l'amicale du personnel communal (115 000 €), l'association gestionnaire du cinéma (115 000 €) et le Tennis club (80 000 €).

5.1. L'instruction insuffisante des demandes de subventions

Les conventions passées avec les neuf associations qui perçoivent au moins 23 000 € par an définissent des objectifs. Cependant, le suivi de l'emploi des subventions au cours de la période 2010-2014 s'est révélé insuffisant.

En effet, le service de la vie associative n'effectuait qu'un contrôle formel des demandes de subventions et les services ne vérifiaient pas réellement si les objectifs précédemment fixés étaient bien atteints. Ces dossiers étaient ensuite transmis au maire pour validation, avant présentation en commission des finances.

D'une manière générale, les montants de subventions étaient ainsi reconduits d'une année sur l'autre, ce que la commune croit pouvoir justifier par le souci d'assurer la continuité de l'animation et de la cohésion sociale sur le territoire. Ces reconductions automatiques ont concerné l'USM section Football, le Tennis Club et le CSM Aviron.

Elle a néanmoins récemment souhaité encadrer de manière plus rigoureuse ses relations avec les associations. A cette fin, elle a mis en place courant 2015 une nouvelle organisation à travers une direction baptisée « Cœur de ville » à laquelle se rattache le service « Vie associative ». Elle a indiqué que désormais elle procédait notamment à une instruction approfondie des demandes de subventions et qu'elle avait abaissé le seuil des conventions d'objectifs à 10 000 €.

5.2. Des agents municipaux mis à disposition d'associations sans remboursement

La chambre rappelle que la mise à disposition de personnels est subordonnée à l'exercice d'une mission de service public par l'association. L'association doit en outre rembourser à la collectivité la rémunération du fonctionnaire mis à disposition, charges comprises[54]. Or, les contrôles opérés révèlent que des personnels sont mis à disposition de l'amicale du personnel et du Tennis club à titre gratuit.

La chambre recommande à la commune de respecter la règlementation en mettant un terme à la mise à disposition gratuite de personnels au profit des associations.

---

[54] *Article 2 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 : « (...) L'organisme d'accueil rembourse à la collectivité territoriale ou à l'établissement public d'origine la rémunération du fonctionnaire mis à disposition, les cotisations et contributions y afférentes, ainsi que les charges mentionnées au deuxième alinéa du III de l'article 6, dans les conditions qui y sont prévues. En cas de pluralité d'organismes d'accueil, ce remboursement est effectué au prorata de la quotité de travail dans chaque organisme.*
Les modalités de remboursement de la charge de rémunération par le ou les organismes d'accueil sont précisées par la convention de mise à disposition. S'il est fait application de la dérogation prévue à la seconde phrase du II de l'article 61-1 de la loi du 26 janvier 1984, l'étendue et la durée de cette dérogation sont précisées dans la convention, conformément à une décision prise par l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'établissement gestionnaire. (...) »

Recommandation n°6 : Mettre un terme à la mise à disposition gratuite de personnel au profit des associations

La commune a indiqué dans sa réponse aux observations provisoires, qu'elle se conformerait à la recommandation de la chambre.

6. LA COMMANDE PUBLIQUE

6.1. L'organisation de la commande publique

L'organisation de la commande publique est perfectible. Si cette situation a été identifiée depuis plusieurs années par la commune, sans que des réponses satisfaisantes n'aient été apportées, des décisions récentes peuvent conduire à des améliorations.

Le fichier de la base des fournisseurs tenu par la commune n'est pas totalement exhaustif. Certains mandats, d'un montant parfois élevé n'étaient pas associés au marché correspondant pourtant existant. Selon la réponse du maire aux observations provisoires, il aurait été mis un terme à ce dysfonctionnement.

Plus fondamentalement, une absence de recensement préalable de certains besoins en infraction avec l'article 5 du code des marchés publics[55]a pu être observée. En effet, de très nombreux achats ont été effectués au fil de l'eau (fournitures utilisées pour l'entretien et la maintenance des bâtiments ou les fournitures et l'entretien du parc automobile). La commune a reconnu qu'il s'agissait d'un problème ancien qu'elle a commencé à résoudre en organisant en 2015 des consultations pour la satisfaction de ses besoins récurrents.

Ce n'est qu'à partir d'octobre 2014 qu'un guide interne des marchés publics a été diffusé. Ce document, non obligatoire, présente pour avantage de définir et harmoniser, en conformité avec les textes, les pratiques internes.

Afin d'améliorer le fonctionnement du service, la commune a recruté en 2015 une nouvelle responsable de catégorie A qui a reçu pour objectif de mettre en place la nomenclature des achats, qui constitue un outil nécessaire à une bonne computation des seuils[56], d'organiser le réseau des acheteurs au sein des services communaux et de créer une commission pour les marchés à procédure adaptée (MAPA) qui, sans être une obligation, ne peut qu'améliorer la qualité et la transparence de la commande publique.

La commune a indiqué, en réponse aux observations provisoires de la chambre, avoir mis à jour fin 2015 son logiciel financier afin d'intégrer la nomenclature des achats et avoir l'intention de déployer prochainement un logiciel « marchés publics » pour l'ensemble de ses acheteurs. Enfin, elle a précisé avoir mis en place la commission pour les MAPA fin 2015.

6.2. Examen de quelques marchés publics

Au cours de la période sous revue, la commune a passé environ 53,5 M€ HT de marchés publics, soit une moyenne d'environ 10,7 M€ HT par an. La chambre a examiné les conditions de passation et d'exécution de certains marchés dont le total représentent environ 6,9 M€. Cet examen appelle les observations qui suivent.

---

[55] *Art. 5 du CMP (2066) : « I. - La nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant tout appel à la concurrence ou toute négociation non précédée d'un appel à la concurrence en prenant en compte des objectifs de développement durable. Le ou les marchés ou accords-cadres conclus par le pouvoir adjudicateur ont pour objet exclusif de répondre à ces besoins. II. - Le pouvoir adjudicateur détermine le niveau auquel les besoins sont évalués. Ce choix ne doit pas avoir pour effet de soustraire des marchés aux règles qui leur sont normalement applicables en vertu du présent code. »*

[56] Les seuils de dépenses par nature de prestations ou de fournitures qui s'apprécient à l'échelle de toute la collectivité, déterminent le type de publicité et de concurrence applicables

6.2.1. Le marché de travaux pour la création du musée Raimu

Un marché de travaux a été lancé en août 2013, en vue de la réhabilitation de la Villa Tiflis et la réalisation d'une extension en pierres pour accueillir le Musée Raimu à Marignane.

La chambre note que l'analyse des offres, pour le lot n°1, a été insuffisante, s'agissant du critère prix, l'entreprise retenue ayant présenté une offre supérieure de 21,7 % (+130 017,30 € HT) à l'estimation du maître d'œuvre.

En effet, le rapport notait : « *cette différence de prix s'explique par des prix unitaires plus élevés comparés aux prix couramment pratiqués et peut-être une erreur d'estimation ou de calcul pour le poste cuvelage* ».

La chambre estime que cette explication du dépassement aurait mérité d'être approfondie, ce que le maire admet d'ailleurs dans sa réponse aux observations provisoires.

6.2.2. Le marché relatif aux travaux et grosses réparations des bâtiments communaux

Ce marché comprenant neuf lots a été passé en 2012 sous la forme d'un marché à bons de commandes.

En ce qui concerne l'exécution des prestations, le marché précisait que : « *pour chaque chantier, les délais d'exécution des travaux sont fixés à chaque bon de commande conformément aux stipulations des pièces du marché* »[57]et que des pénalités seraient appliquées pour les divers retards pouvant être constatés (démarrage des travaux, intervention, exécution, remise des documents…).

Or, les contrôles ont révélé que sur certains bons de commande, le délai d'exécution n'était même pas indiqué. Dès lors, la chambre s'interroge sur la manière dont sont appliquées ces dispositions contractuelles. Selon la commune, « *certaines absences s'expliquent par des interventions urgentes avec un bon de commande établi de manière concomitante* ».

Si l'insertion de pénalités de retard dans les clauses contractuelles des marchés, inspirées du cahier des clauses administratives générales (CCAG) travaux est de bonne gestion, elles n'ont d'efficacité que si la collectivité a réellement l'intention de les mettre en œuvre.

En réponse aux observations provisoires le maire a indiqué que ce dysfonctionnement a fait l'objet de mesures correctrices.

Au demeurant ces pénalités qui doivent, en toute hypothèse, être adaptées aux enjeux financiers et moyens de contrôle de la commune, ont un impact à la hausse sur le prix des offres reçues, car les entreprises sont supposées mettre en œuvre des moyens suffisants pour prévenir leur application. La chambre invite donc la commune, qui indique y être désormais attentive, à rédiger ses cahiers des charges à la lumière de ces différentes contraintes.

6.2.3. Le marché relatif à la fourniture et à l'entretien des véhicules

La passation en avril 2015 de ce marché à bons de commandes n'appelle pas d'observation particulière. Il devrait permettre une meilleure gestion des commandes de ce type de fournitures qui jusqu'alors, étaient morcelées. Toutefois, comme l'envisage d'ailleurs la commune, il conviendra de mettre en place un magasin en charge de la réception des marchandises, de la gestion des stocks et de la distribution sécurisée des produits nécessaires à la réalisation du service public.

---

[57] Article 6-1 du CCAP.

Le maire a précisé en réponse aux observations provisoires de la chambre que ce magasin sera opérationnel dès 2016.

6.2.4. L'achat des titres restaurant

La chambre relève que les prestations relatives à la fourniture des titres de restaurant destinés aux agents municipaux qui s'élèvent à environ 600 000 € par an, n'ont fait l'objet d'aucune mise en concurrence. Or, les marchés de titres-restaurant relèvent de la catégorie 6 de l'annexe II A de la directive 2004/18/CE, « Services financiers », et sont, de ce fait, soumis aux dispositions de l'article 29 du code des marchés publics.

La chambre recommande de régulariser la situation observée en organisant une consultation pour l'achat des titres restaurant. La commune, qui reconnait l'irrégularité de cette situation, s'est engagée dans sa réponse aux observations provisoires, à se conformer à la recommandation de la chambre.

Recommandation n°7 : Lancer une consultation pour le marché relatif à l'acquisition de titres-restaurant.

ANNEXE 1 - AMORTISSEMENT DES EMPRUNTS RENEGOCIES

Contrat n° 02411 (€/CHF)								
Échéances	Capital Refinancé			Indemnité de sortie			Annuité globale du prêt de refinancement	Aide Fonds de soutien
	3 037 747			**3 850 000**				**2 405 040**
	Amortissements (1)	Intérêts (2)	A : Annuité (1+2)	Amortissements (1)	Intérêts (2)	B : Annuité (1+2)		Annuité globale après prise en compte du Fonds de Soutien
							A+B	
01/02/2018	213 824	115 498	329 321	350 000	146 380	496 380	825 702	607 062
01/02/2019	224 515	107 368	331 883	350 000	133 073	483 073	814 956	596 316
01/02/2020	235 741	98 832	334 572	350 000	119 766	469 766	804 338	585 698
01/02/2021	247 528	89 869	337 396	350 000	106 458	456 458	793 855	575 215
01/02/2022	259 904	80 457	340 361	350 000	93 151	443 151	783 512	564 872
01/02/2023	272 899	70 576	343 475	350 000	79 844	429 844	773 319	554 679
01/02/2024	286 544	60 200	346 744	350 000	66 536	416 536	763 280	544 640
01/02/2025	300 871	49 305	350 177	350 000	53 229	403 229	753 406	534 766
01/02/2026	315 915	37 866	353 781	350 000	39 922	389 922	743 703	525 063
01/02/2027	331 711	25 854	357 565	350 000	26 615	376 615	734 180	515 540
01/02/2028	348 296	13 243	361 539	350 000	13 307	363 307	724 846	506 206
Total	**3 037 747**	*749 067*	*3 786 814*	**3 850 000**	*878 281*	*4 728 281*		
TEG			*3,80%*			*3,80%*	**23,59%**	**14,50%**

Source : CRC.

Contrat n° 00237 (CMS)				
Échéances	Capital Refinancé			Aide Fonds de soutien
	3 393 492			**96 155**
	Amortissements (1)	Intérêts (2)	A : Annuité (1+2)	Annuité globale après prise en compte du Fonds de Soutien
01/02/2018	503 444	142 098	645 542	634 858
01/02/2019	607 944	121 017	728 961	718 277
01/02/2020	469 444	95 560	565 004	554 320
01/02/2021	406 444	75 903	482 347	471 663
01/02/2022	345 444	58 883	404 328	393 644
01/02/2023	311 444	44 418	355 863	345 179
01/02/2024	269 444	31 377	300 821	290 138
01/02/2025	239 444	20 094	259 539	248 855
01/02/2026	240 436	10 068	250 504	239 820
Total	**3 393 492**	599 418	3 992 909	
TEG			***5,26%***	***4,61%***

Source : CRC.

Chambre régionale
des comptes
Provence-Alpes-Côte d'Azur

Le Président

Marseille, le 24 JAN. 2017

Référence à rappeler : Greffe/BM/SR 282.
Recommandée AR n° 2C 116 450 1989 0

Monsieur le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la commune de Marignane à partir de l'exercice 2010.

Il vous appartient de transmettre ce rapport accompagné de la réponse jointe à l'assemblée délibérante. L'ensemble doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à débat.

Conformément à l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et les réponses jointes seront portés à la connaissance de l'assemblée délibérante et, en temps utile, lui communiquer copie de son ordre du jour.

Après cette date, ce document deviendra communicable et sera mis en ligne sur le site des juridictions financières (www.ccomptes.fr).

J'appelle votre attention sur les dispositions introduites à l'article L. 243-7 du code des juridictions financières par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République qui prévoient 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. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués (…) ».

En application de ces dispositions, je vous demande de me communiquer, après sa présentation à l'assemblée délibérante, dans le délai légal d'un an, le rapport relatif aux actions que vous aurez entreprises à la suite des observations de la chambre.

Il conviendrait que ce rapport précise les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Je vous précise qu'en application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations définitives est transmise au préfet et au directeur départemental des finances publiques du département des Bouches-du-Rhône.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération distinguée.

Louis VALLERNAUD

Monsieur Eric LE DISSES
Maire
Hôtel de ville
Cours Mirabeau
13722 MARIGNANE CEDEX