



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

## COMMUNE DE MARSEILLE (Département des Bouches-du-Rhône) *Gestion des dépenses de personnel*

Exercices 2012 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 20 août 2019.

## TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE .....	4
RECOMMANDATIONS.....	6
1 ELEMENTS DE PRESENTATION ET DE CONTEXTE.....	7
2 EVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE CONTRE PERFORMANTE .....	8
2.1 Précisions méthodologiques.....	8
2.2 Evolution comparée et rigidité de la masse salariale .....	9
2.3 Analyse globale des composantes de l'évolution .....	12
2.3.1 Les rémunérations des personnels titulaires.....	12
2.3.2 Les rémunérations des personnels non titulaires.....	14
2.3.3 Détail des augmentations annuelles .....	15
3 LES PRINCIPAUX FACTEURS D'EVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE - EFFECTIFS ET PRIMES.....	16
3.1 La croissance des effectifs .....	16
3.1.1 Un processus budgétaire de création des emplois défaillant.....	16
3.1.2 Evaluation des effectifs et détermination du taux d'administration .....	20
3.1.3 La gestion des effectifs .....	25
3.1.4 L'opportunité non saisie des départs en retraite.....	31
3.2 La gestion inflationniste des primes et indemnités .....	33
3.2.1 La nouvelle bonification indiciaire .....	33
3.2.2 Les heures supplémentaires .....	38
3.2.3 Le régime indemnitaire .....	43
3.2.4 Autres dépenses à caractère social .....	55
4 COÛT ET EFFICIENCE DES AUTRES LEVIERS DE GESTION.....	59
4.1 Le nouveau système d'information et la réorganisation des ressources humaines.....	59
4.2 Mutualisation de services.....	61
4.2.1 Mutualisation avec la communauté urbaine Marseille Provence Métropole (MPM).....	61
4.2.2 Mutualisation avec la métropole Aix-Marseille-Provence (AMP).....	62
4.3 Mise à disposition de personnels et conventions de gestion.....	63
4.3.1 Pratiques générales de la collectivité en matière de mise à disposition.....	63
4.3.2 Les mises à disposition irrégulières auprès d'associations .....	64
4.3.3 La convention de gestion avec la métropole Aix-Marseille-Provence .....	69
4.4 « Internalisation » contre externalisation.....	73
4.4.1 Approche budgétaire : achats externes et travaux « en régie ».....	73
4.4.2 Les délégations de service public.....	74
4.4.3 Le contrat de partenariat public-privé « Plan écoles ».....	76
4.5 Le temps de travail.....	79
4.5.1 Les premiers constats sur période 2012-2018.....	80
4.5.2 La mise en place d'un outil de recueil de l'activité .....	81
4.5.3 Le compte épargne temps (CET) .....	82
4.6 Le personnel employé au-delà de l'âge légal de départ à la retraite .....	83
4.6.1 Une situation coûteuse qui a perduré .....	84

4.6.2	L'absence de suites réservées au précédent contrôle .....	86
4.7	La gestion des personnels vacataires .....	88
4.7.1	Des modalités de recrutement insuffisamment encadrées .....	88
4.7.2	La répartition des effectifs vacataires .....	91
4.8	Le suivi juridique des dossiers .....	94
4.8.1	Le recours fréquent aux agents contractuels .....	94
4.8.2	Le recrutement de non titulaires sur emplois permanents.....	95
4.8.3	Le recrutement de non titulaires en remplacement d'agents indisponibles .....	96
4.8.4	Le recrutement de non titulaires pour occuper un emploi permanent.....	96
4.8.5	Des situations pérennisées .....	98
4.8.6	Le recrutement d'agents non titulaires non permanents .....	98
4.8.7	Des situations de détachements ou de mises à dispositions irrégulières.....	112
4.8.8	Les cas d'incompatibilité avec la qualité d'agent public .....	119
5	ANNEXES .....	122

## SYNTHESE

La chambre a examiné la gestion de la ville de Marseille à partir de l'exercice 2012.

Le présent rapport est consacré à la gestion des ressources humaines.

Avec plus de 12 000 agents (équivalents temps plein), la ville est, après l'Assistance Publique des Hôpitaux de Marseille, le deuxième employeur local. La masse salariale atteint plus de 510 M€ et représente environ 60 % des dépenses totales de fonctionnement de la ville fin 2017. Ces chiffres montrent que la gestion des ressources humaines constitue un enjeu majeur pour la ville de Marseille.

A cet égard, la chambre a pu observer que plusieurs actions ont été lancées par la ville visant à une meilleure maîtrise de ces dépenses, avec des outils plus modernes. La chambre ne peut cependant, à ce stade, en apprécier l'efficacité, dans la mesure où la majorité de ces actions n'a été initiée que dans le courant 2018, comme la mise en place d'une nouvelle organisation renforçant le rôle pivot de la direction générale en charge des ressources humaines ou le déploiement d'un nouveau système d'information (AZUR). La chambre souligne l'urgence que revêt la mise en œuvre de telles mesures pour améliorer de manière significative la performance en gestion de la ville.

Analysant les principaux déterminants de la masse salariale sur lesquels la commune peut influencer (effectif, régime indemnitaire), la chambre s'est également penchée sur les modalités de pilotage et de gestion des ressources humaines.

Avec une augmentation de près de 11 % entre 2012 et 2017, se traduisant par une dépense supplémentaire de plus de 50 M€ en 2017 par rapport à 2012, la masse salariale de la ville de Marseille progresse bien plus rapidement que ce qui est observé dans les communes de la même strate. Les mesures gouvernementales intéressant l'ensemble de la fonction publique n'expliquent que moins d'un tiers de cette augmentation, puisque leur impact est évalué à environ 15 M€.

A elle seule, la masse salariale explique plus de 80 % de la hausse des charges de gestion sur la période. Atteignant un peu plus de 2 320 € en 2016, le niveau de rémunération brute moyenne mensuelle servie aux agents municipaux, tous statuts confondus, se situe au-dessus de la moyenne nationale. Pour autant, le temps de travail des agents marseillais reste inférieur à la durée légale sur la période. L'insuffisante durée de travail a représenté chaque année, entre 2012 et 2017, près de 12 M€ de dépenses et l'équivalent de près de 300 agents. Le système de badgeage des personnels (présence/absence) n'est à ce jour opérationnel que dans un nombre restreint de services. Avec un tel niveau de charges de personnel, le coefficient de rigidité des charges s'aggrave encore pour dépasser de plus d'un point et demi celui des communes comparables.

La chambre constate que la ville n'a pas su saisir toutes les opportunités qui s'offraient à elle pour mieux maîtriser ces dépenses. Il en va ainsi du remplacement systématique, et au-delà, des départs en retraite, et plus généralement d'embauches supérieures au nombre des départs de la collectivité, et ce alors que le périmètre des compétences exercées par la commune, se réduisait, compte tenu du contexte intercommunal élargi avec la création de la métropole. De même, aucune mutualisation des services n'a été initiée.

L'évolution des dépenses de personnels est d'autant plus paradoxale que l'augmentation de la population municipale est moins importante que dans d'autres grandes villes.

Par ailleurs, alors que le processus de création des emplois et le dimensionnement des effectifs relève du conseil municipal, la chambre note que celui-ci n'est pas systématiquement consulté et quand il l'est c'est souvent sur le fondement de documents budgétaires incomplets ou erronés.

S'agissant du régime indemnitaire, la chambre relève qu'avec plus de 82 M€, la « masse des primes » servies aux agents titulaires est également un facteur important de la hausse des dépenses de personnel. Elle contribue à cette augmentation à hauteur de 25 %. La croissance des primes s'explique principalement par les décisions annuelles concertées avec les organisations syndicales, conduisant à l'augmentation des attributions individuelles sur des bases essentiellement forfaitaires et ne tenant donc pas compte de la manière de servir. La ville est par ailleurs en retard dans le déploiement du nouveau régime indemnitaire basé sur les fonctions, les sujétions, l'expertise et l'engagement professionnel (RIFSEEP) institué dans la fonction publique d'Etat et se généralisant dans les collectivités locales, puisqu'elle ne l'a, pour l'heure, expérimenté que sur 1 % de ses agents (administrateurs, directeurs et attachés hors classes). En ce qui concerne la nouvelle bonification indemnitaire (NBI), la chambre note qu'elle est versée à tort à de très nombreux agents. Enfin, les heures supplémentaires ont progressé entre 2012 et 2017 de près de 24 %, pour atteindre 3,8 M€. Si une inflexion positive est perceptible en 2018, la chambre observe que leur attribution n'est toujours pas sécurisée.

La chambre a relevé également que des recrutements avaient été effectués dans des conditions et à des niveaux irréguliers et aussi qu'un certain nombre d'agents avaient été maintenus au-delà de la limite d'âge légale de la retraite. La chambre prend acte de la régularisation de certaines situations individuelles à la suite de son rapport provisoire, mais constate également que d'autres ne le sont toujours pas.

De manière plus générale, la gestion des vacataires, qui représentent un montant de dépenses important, mériterait d'être davantage maîtrisée. L'externalisation, la sous-traitance et autres délégations de services publics se sont multipliées durant la période. Bien qu'annoncée par les services, la « réinternalisation des fonctions » susceptible de justifier une croissance de la masse salariale, n'est ni engagée, ni vraiment programmée, et en tout état de cause, pas perceptible dans les finances de la ville.

La chambre formule à l'issue de cet examen spécifique sur le volet des ressources humaines onze recommandations.

## RECOMMANDATIONS

- Recommandation n° 1 :** Soumettre à l'assemblée délibérante chaque création / suppression de poste. Présenter au conseil municipal un tableau des emplois budgétaires et des emplois pourvus, conformes à la situation des effectifs de la collectivité. Annexer aux états budgétaires des situations d'effectifs exhaustives et conformes à la réalité.
- Recommandation n° 2 :** Paramétrer et alimenter l'outil SIRH de sorte qu'il soit en mesure de fournir, en temps réel, l'effectif précis en ETP de tous les agents de la ville.
- Recommandation n° 3 :** Mettre fin sans délais aux versements de primes faisant référence à des dispositifs obsolètes. Tenir l'échéance de décembre 2019 pour généraliser et mettre en œuvre le RIFSEEP « à coût constant ».
- Recommandation n° 4 :** Optimiser en le réduisant le nombre d'utilisateurs d'AZUR. Supprimer les doubles circuits « papier » et « informatique ».
- Recommandation n° 5 :** Réaliser un audit, par un organisme indépendant, des modalités de recours par la ville à des prestations externalisées, leur gestion et leur performance, comparées à une exécution par les services de la ville.
- Recommandation n° 6 :** Achever dans les plus brefs délais le déploiement du système de badgeage et le mettre en service.
- Recommandation n° 7 :** Mettre fin dans les plus brefs délais au maintien en fonctions illégaux des agents employés au-delà de la limite d'âge légale.
- Recommandation n° 8 :** Faire réaliser un audit juridique et de gestion, par un organisme indépendant, du processus de recours aux vacataires.
- Recommandation n° 9 :** Bâtir et mettre en œuvre au sein des services de la ville un unique dispositif de recrutement des vacataires, après avoir défini un processus de dialogue de gestion avec l'ensemble des gestionnaires.
- Recommandation n° 10 :** Procéder à un audit, par un organisme indépendant, du processus de recrutement d'agents contractuels sur emploi permanent. Mettre sous contrôle interne le processus de recrutement.
- Recommandation n° 11 :** Mettre fin sans délai à tous les recrutements illégaux de vacataires.

## 1 ELEMENTS DE PRESENTATION ET DE CONTEXTE

La ville de Marseille est administrée par M. Jean-Claude Gaudin depuis 1995.

Chef-lieu du département des Bouches-du-Rhône et de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, elle compte près de 870 000 habitants<sup>1</sup>, ce qui la place au deuxième rang des communes les plus peuplées de France. Le territoire de la commune de Marseille s'étend sur 240 km<sup>2</sup>, ce qui représente 2,5 fois la surface de la ville de Paris, et cinq fois celle de la ville de Lyon. Plus du tiers de ce territoire est composé d'espaces naturels. La ville de Marseille se démarque également des autres communes du fait d'un taux de pauvreté très élevé (26,1 %, contre 17,4 % pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et 13,9 % en France)<sup>2</sup>, quatre de ses arrondissements figurant parmi les six « communes » les plus pauvres de France. Plus de la moitié de la population du 3<sup>ème</sup> arrondissement (54,2 %) vit en-dessous du seuil de pauvreté.

Ces considérations socio-économiques et fragilités avérées confèrent toute leur importance au dimensionnement, à l'accès ou encore à la qualité, des services publics offerts aux marseillais. Chargés de l'intégralité de ces services ou simples contributeurs selon les cas, les agents de la ville en demeurent les acteurs incontournables.

Toutefois, le poids financier des services municipaux qui impacte la structure des finances de la ville qui connaît des difficultés financières, interpelle d'autant que le contexte institutionnel local a évolué. En effet, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, la ville de Marseille est devenue le siège de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, la plus vaste de France avec ses 1,8 million d'habitants, regroupant 92 communes réparties sur trois départements.

C'est dans ce contexte d'évolution institutionnelle (disparition de la communauté urbaine et création de la métropole) et au regard des masses financières en jeu dans un contexte de difficultés financières, que les dépenses de personnels ont été, une nouvelle fois et en priorité, contrôlées par la chambre.

La chambre avait déjà pu observer, en la matière, dans son rapport d'observations définitives de 2004 que les transferts de compétences de la ville à la communauté urbaine Marseille-Provence-Métropole n'avaient pas donné lieu aux transferts de tous les personnels concernés. La ville n'en avait alors pas profité pour diminuer l'effectif global des agents en poste dans ses services. Ce même rapport de 2004, tout comme le rapport suivant portant sur la période 2006-2011, rendu communicable en 2013, pointaient par ailleurs d'autres défauts de gestion persistants ayant un impact sur les dépenses de personnel, notamment le temps de travail ou encore la gestion des personnels non titulaires, dont les vacataires.

<sup>1</sup> Source : INSEE, population légale, population totale au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

<sup>2</sup> Le taux de pauvreté correspond à la proportion d'individus (ou de ménages) dont le niveau de vie est inférieur pour une année donnée à un seuil, dénommé seuil de pauvreté (exprimé en euros). En France métropolitaine, un individu est considéré comme pauvre quand ses revenus mensuels sont inférieurs à 840 euros ou 1 000 euros après impôts et prestations sociales (Insee, données 2015).

Le présent contrôle a donc eu pour objet de vérifier si l'ordonnateur avait modifié ou pas ses pratiques de gestion en suivant les recommandations formulées par la chambre dans ses précédents rapports et de porter une appréciation sur la performance globale du système de gestion des ressources humaines, dont on peut attendre qu'il soit optimal dès lors qu'il s'agit de la seconde commune française par sa population.

Plus précisément, il a porté sur le dimensionnement des effectifs, leur évolution, leur structure et leur répartition, le régime indemnitaire qui constitue autant de leviers de gestion et de facteurs influant directement ou indirectement sur la masse salariale.

En complément, à partir d'un échantillon de dossiers individuels, les modalités individuelles de recrutement des agents et les mécanismes d'avancements de grades et d'échelons ont été abordés, permettant, *a minima*, d'illustrer les pratiques de la collectivité en la matière, notamment en terme de sécurité juridique.

En revanche, le présent rapport n'évalue pas les conditions d'accès et la qualité des services publics offerts aux marseillais, ou comme cela a pu être le cas précédemment, l'effectivité du temps de travail, l'accès à la formation professionnelle ou encore les services sociaux de la collectivité.

## **2 EVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE CONTRE PERFORMANTE**

### **2.1 Précisions méthodologiques**

Pour assurer une lecture homogène des données comptables et aux fins de comparaison avec les autres collectivités, l'analyse de la masse salariale a été circonscrite au budget principal et au budget annexe de l'Opéra et du Théâtre de l'Odéon (OPODE) qui concentrent plus de 99 % de l'ensemble des frais de personnels et des effectifs<sup>3</sup>. Il a cependant été tenu compte de la totalité des effectifs<sup>4</sup>, eu égard à la représentation infime dans l'effectif global des budgets « Événementiel » et « Pompes funèbres ». Par ailleurs pour la plupart des analyses qui suivent, les dépenses sont présentées hors charges patronales sur lesquelles la collectivité n'a aucune prise.

Les dépenses nettes relatives au BMPM, ont été retraitées et déduites des charges à caractère général et de personnel pour être transférées au chapitre 65. Le retraitement des charges de personnel BMPM a permis de mieux cerner les conséquences financières de la gestion de l'ordonnateur pour ce type de dépenses et permis des comparaisons avec d'autres communes de taille comparable.

Par ailleurs, d'autres retraitements ont été effectués, à l'issue de la phase contradictoire, selon la méthodologie exposée plus en détail dans le rapport de la chambre relatif à la gestion financière et patrimoniale de la ville.

<sup>3</sup> Le service des pompes funèbres (4,01 M€ et 0,8 % des emplois permanents pourvus) et le budget « Espace événementiel » (0,6 M€ et 0,10 % des emplois permanents), tous deux relevant de services industriels et commerciaux, ne totalisent qu'une part très marginale des dépenses et moyens en ressources humaines.

<sup>4</sup> Les services de la ville ne les ayant pas distingués dans les données chiffrées communiquées à la Chambre (données relatives aux effectifs permanents en ETP).

Ils ont eu notamment pour objet d'assurer une analyse des évolutions à périmètre constant, ce qui impliquait de réintégrer dans les charges de personnel soumises à l'analyse, celles relatives au budget annexe OPODE institué en 2015 et jusqu'alors comprises dans le budget principal.

Le résultat de ces retraitements est présenté dans le tableau ci-dessous.

**Tableau n° 1 : Evolution des charges de personnel après retraitement**

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Rémunération principale	248 839 945	253 468 744	257 945 424	260 815 423	260 556 817	270 738 974	1,9%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	61 706 150	63 255 411	66 853 357	67 688 535	67 181 572	69 150 943	2,3%
+ Autres indemnités	13 915 855	14 181 572	14 578 017	15 027 291	14 674 570	15 090 318	1,6%
= Rémunérations du personnel titulaire et non titulaire (a)	322 461 950	330 903 727	339 376 798	343 531 249	342 412 959	354 980 235	1,9%
Autres rémunérations (b : apprentis)	672 557	583 717	516 635	656 736	906 065	1 083 457	10,0%
= Rémunérations du personnel (a+b)	323 134 507	331 487 444	339 893 433	344 187 985	343 319 024	356 063 692	2,0%
+ Charges sociales	117 271 193	123 508 250	127 890 388	129 531 632	129 638 321	133 847 692	2,7%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	8 319 185	8 809 283	8 953 853	9 062 919	8 855 018	9 270 148	2,2%
+ Autres charges de personnel	10 817 355	12 657 749	13 127 236	14 082 905	14 158 671	14 161 156	5,5%
+ Charges de personnel externe hors BMP	1 014 022	1 005 141	939 485	1 042 600	1 028 579	1 103 133	1,7%
- Atténuations de charges					3 346 134	3 516 468	
= Charges totales de personnel	460 556 262	477 467 867	490 804 395	497 908 041	493 653 479	510 929 353	2,1%

Source : CRC d'après comptes de gestion et VDM

Cependant, des personnels sont mis à disposition de tiers par la commune jusque fin 2017 (notamment de la métropole). Ces soldes ne reflètent donc pas totalement l'évolution des salaires exclusivement gérés par la ville de Marseille. Si l'on veut apprécier à un juste niveau les pratiques de gestion de l'ordonnateur en matière de ressources humaines (mesures d'avancement, fixation des primes, temps de travail, ...), et aux fins de comparaison avec les collectivités appartenant à la même strate, il convient de réintégrer les dépenses correspondant à ces personnels mis à disposition.

Dès lors, les dépenses de personnels relevant de la gestion exclusive de la ville de Marseille atteignent un peu plus de 596 M€ fin 2017.

## 2.2 Evolution comparée et rigidité de la masse salariale

Les charges de personnel n'ont cessé de progresser et, rapportées aux charges de gestion courantes, pèsent encore plus lourdement sur le fonctionnement de la ville.

Si l'on analyse les chiffres du seul budget principal, les charges de personnel ont augmenté en moyenne de 1,2 % par an.

La masse salariale après retraitement a augmenté de plus de 50 M€ entre 2012 et 2017 (+ 10,9 %) selon un rythme annuel de 2,1 %, légèrement plus élevé que la moyenne constatée dans l'ensemble des communes<sup>5</sup> et très supérieur à la progression annuelle moyenne enregistrée dans les communes de la strate (+ 1,5 % par an pour une progression, sur la même période 2012-2017).

Ensemble, les quatre villes de Lyon, Toulouse, Nice et Nantes enregistrent même une variation annuelle moyenne de 1,3 %, pour une progression de leurs charges de personnel de 6,88 %. Pourtant, tout comme la cité phocéenne, ces villes ont été impactées par les mêmes mesures nationales intervenues sur la période, qu'elles soient d'ordre législatif ou réglementaire.

Elles ont de surcroît dû faire face à une augmentation de leur population de 5 % en moyenne sur la période 2013-2018. Au seul regard de l'augmentation de sa population (+ 1,3 %) et de ses compétences qui ne sont pas élargies sur la période (au contraire), la ville de Marseille ne semble pas avoir été confrontée à une potentielle augmentation consécutive des besoins en services publics<sup>6</sup>.

De plus cette augmentation place le niveau de rémunération brute servie aux agents légèrement au-dessus des moyennes constatées ailleurs. Dès 2016, elle est de 2 320 €<sup>7</sup> par agent contre 2 303 €<sup>8</sup> à l'échelle nationale (tous statuts confondus).

En réponse aux observations provisoires, le maire conteste la méthode de calcul de la chambre tant au niveau de la masse salariale que du nombre d'ETP et communique à cet effet le tableau suivant :

données Ville (corrections hors DMP et atténuations : cf réponses partie financière)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Rémunérations Titulaires et non titulaires	322 481 930	330 903 727	339 376 790	343 531 249	342 412 859	354 090 235	1,9%
effectifs réels	12 214,13	12 436,58	12 485,00	12 984,31	12 476,24	12 671,73	0,7%
rémunération brute moyenne	2 200 €	2 208 €	2 285 €	2 310 €	2 287 €	2 334 €	1,2%
hors indemnités accrues							2017
Rémunérations Titulaires et non titulaires						353 285 735	
effectifs réels						12 671,73	
rémunération brute moyenne						2 323 €	

Source : DGAFMG Ville de Marseille.

Selon lui, « la rémunération moyenne nationale n'est dépassée qu'en 2017 » et fait valoir qu'il faut « tenir compte des indemnités liées aux scrutins sur ce millésime pour obtenir une analyse pertinente ». Et qu'ainsi, « avec cette précaution, la rémunération moyenne de la Ville s'établit à 2 323 € en 2017, ce qui est relativement proche de la moyenne nationale ».

<sup>5</sup> Rapport annuel sur l'état de la fonction publique - faits et chiffres - 2016 à 2018 : 10,24 % d'augmentation des dépenses de personnel entre 2012 et 2017, pour une évolution annuelle moyenne de 1,97 % dans l'ensemble des communes.

<sup>6</sup> Tableaux en annexe 2.

<sup>7</sup> Rapport entre la rémunération servie (titulaires et non titulaires, soit 361 472 060) et les effectifs (12 671,73, en ETP, tels qu'estimés par la Chambre. Cf. partie 4.1.2)

<sup>8</sup> Insee Première n° 1711, septembre 2018.

Sur ce dernier point, la chambre fait observer que les effets exogènes, telles que les mesures catégorielles nationales ou encore l'« effet élections », impactent l'ensemble des collectivités et sont intégrés dans le calcul des indicateurs nationaux. Il convient donc de ne pas retraiter le ratio calculé pour la ville de Marseille.

Par ailleurs, la chambre constate que le calcul de l'ordonnateur rapporte un montant de rémunération corrigé par lui et auquel il a été donné acte (354,9 M€) à un effectif en ETP qui est l'effectif évalué par la chambre (12 671,73). Or, dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a également communiqué à la chambre, pour l'année 2017, le chiffre réel des effectifs en ETP des personnels non titulaires non permanents, qui jusque-là n'avait pu être estimé que par défaut par la chambre. Il ne serait que de 12 474,19 agents (soit 1,56 % de moins)<sup>9</sup>.

Dès lors, il paraît plus efficient de calculer le ratio de rémunération moyenne par agent en rapportant l'ensemble des données communiquées par l'ordonnateur, qu'il s'agisse de rémunérations ou d'effectifs.

La rémunération mensuelle brute moyenne servie à chaque agent n'est alors plus de 2 334 € en 2017, comme le calcule l'ordonnateur, mais de 2 371 € (2 363 € en moyenne nationale).

Enfin, il convient de s'interroger sur le calcul de l'ordonnateur pour l'année 2016 qui permet de penser que la moyenne nationale n'a pas été dépassée dès cet exercice. Il n'a en effet communiqué aucune donnée sur les effectifs non titulaires en ETP sur emplois non permanents pour cet exercice. Si par extrapolation, on corrigeait les effectifs de 2016 du même « taux d'écart » que celui constaté en 2017 entre les effectifs estimés par la chambre et ceux communiqués par l'ordonnateur, l'effectif 2016 serait ramené à 12 281,94 agents (en ETP) au lieu de 12 476,24. Cela porterait le calcul du montant moyen de rémunération servie tous les mois au agents à 2 323 €, montant qui serait légèrement supérieur à la moyenne nationale (2 303 €).

Par ailleurs, après retraitement, les charges de personnel atteignent 590 € par habitant en 2017, contre 686 € pour les villes métropolitaines comparables.

La progression de la masse salariale explique plus de 81 % de la hausse des charges nettes de gestion. Toutefois les autres charges de gestion ont elles aussi augmenté de plus de 8 M€ (+ 2,4 %) entre 2012 et 2017, dont 6,3 M€ aux seuls titres des prestations de services (comptes 611) et des prestations d'entretien et réparations (compte 615). Cela suggère potentiellement un accroissement des activités externalisées par la ville qui dès lors ne sont pas ou plus réalisées en interne par les agents municipaux (voir partie dédiée infra).

Dans ces conditions, le coefficient de rigidité des charges de personnel rapporté aux charges de gestion courante s'aggrave, passant de 58,08 % en 2012 à 60 % en 2017. Il est, lui aussi, supérieur de plus d'un point à la moyenne constatée dans les communes de la strate des plus de 100 000 habitants<sup>10</sup> (58,6 % en 2017), et de plus d'un point et demi à la moyenne constatée dans les cinq communes de la strate des 300 000 habitants et plus (58,3 %).

<sup>9</sup> Cf. partie 4.1.2.1

<sup>10</sup> Le ratio moyen des communes de la strate des plus de 100 000 habitants est de 58,6 % en 2017 selon le rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale 2018 page 168.

Les quatre autres grandes collectivités (Lyon, Toulouse, Nice et Nantes) enregistrent même ensemble un coefficient de rigidité de leurs charges de personnel sur leurs charges de gestion courantes de 57,7 %<sup>11</sup> (Cf. *annexe 2*).

Les dépenses de personnel de la ville captent par ailleurs en 2017 une part toujours plus importante des recettes de fonctionnement : 47,5 % des produits de gestion encaissés contre 44,7 % en 2012.

## 2.3 Analyse globale des composantes de l'évolution

A Marseille, entre 2012 et 2017, les différents marqueurs de la gestion des ressources humaines (effectifs permanents/non permanents, rémunérations principales, primes dont le régime indemnitaire, etc.), présentent tous au final, des tendances à la hausse, en conséquence des évènements et des décisions ayant marqué certaines années (Cf. annexes 1 et 2).

La chambre rappelle à cette occasion qu'elle ne porte pas d'appréciation en opportunité sur les décisions prises par l'ordonnateur mais évalue, au cas d'espèce, l'économie des moyens qu'il a mis en œuvre au regard notamment des résultats de gestion et de la situation financière de la ville.

### 2.3.1 Les rémunérations des personnels titulaires

Les rémunérations brutes servies aux personnels titulaires, soit près de 90 % des rémunérations totales, ont enregistré entre 2012 et 2017 une progression de 27,7 M€ (+ 9,3 %), selon un rythme annuel légèrement moins soutenu que la moyenne globale (+ 1,8 %). La chambre a identifié les facteurs qui ont contribué à cette croissance.

Généralement, l'évolution des rémunérations brutes dépend de plusieurs facteurs : l'effectif global<sup>12</sup> ; le glissement « vieillesse technicité » (GVT) négatif ou « effet de noria <sup>13</sup>» (fonction des flux d'entrée et de sortie) ; la hausse de la rémunération moyenne des présents-présents (RMPP) qui comprend le GVT positif (conséquence du déroulé de carrière des agents) et les mesures générales ou catégorielles<sup>14</sup> (augmentation générale des rémunérations, de la valeur du point d'indice, des mesures de garantie du pouvoir d'achat).

<sup>11</sup> Selon leurs comptes de gestion - source logiciel ANAFI.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Economie obtenue lors du remplacement de salariés âgés par des salariés plus jeunes, à effectif constant.

<sup>14</sup> 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).

Le niveau de régime indemnitaire servi participe évidemment de cette évolution des rémunérations.

**Tableau n° 2 : Participation des éléments constitutifs de la paie des titulaires à la croissance de leur masse salariale (Cpt 64112 à 64118)**

<b>DONNEES GENERALES DE LA PAIE</b>	<b>2 012</b>	<b>2 017</b>	<b>var. (%)</b>
Valeur moyenne point	4,63	4,68	1,15%
Effectifs	10 959,10	11 099,63	1,28%
Traitements et salaires bruts hors vacances	222 633 838,70	241 984 721,81	8,69%
Masse primes	74 086 221,68	82 450 240,90	11,29%
Masses salariale hors cotisations patronales	<b>296 720 060,38</b>	<b>324 434 962,71</b>	9,34%
<b>En milliers d'euros</b>	<b>2 012</b>	<b>2 017</b>	<b>var. (%)</b>
Salaire moyen annuel hors primes	20 314,97	21 801,15	7,32%
Total primes moyennes annuelles	6 760,25	7 428,20	9,88%
Part des primes dans la rémunération totale	24,97%	25,41%	
Aug Masse	27 714 902,33	27 714 902,33	
<b>Contributions à la croissance en milliers d'euros</b>	<b>En masse</b>	<b>Part en %</b>	<b>var. (%)</b>
Effet primes	7 407 241,48	26,73%	
Effet valeur du point	2 599 111,19	9,38%	
Effet Effectifs	3 831 956,10	13,83%	
GVT (tout ce qui ne relève pas des effets primes, valeur du point d'indice et effectifs)	13 876 593,56	50,07%	
<b>Somme des effets</b>	<b>27 714 902,33</b>	<b>100,00%</b>	

Source : CRC PACA d'après les comptes de gestion

Le GVT participe pour moitié à l'augmentation de la rémunération des titulaires de la ville de Marseille. Bien que particulièrement élevée, cette croissance du GVT s'explique par les mesures individuelles (avancement à l'ancienneté ou au choix), par un effectif titulaire vieillissant (45 ans 9 mois à 47 ans d'âge moyen à fin 2017) et dont l'ancienneté a augmenté. La succession des mesures gouvernementales intervenues sur la période y contribuent également, notamment la revalorisation des grilles indiciaires (base de leur traitement), tout comme les mesures générales en faveur des bas salaires (la garantie individuelle du pouvoir d'achat) ou encore les premiers effets du protocole PPCR.

Cependant la chambre note également que la variation des effectifs titulaires d'environ 140 ETP explique pour 14 % l'augmentation de la rémunération des titulaires. Au troisième rang (en proportion) des causes d'augmentation, elle est intimement liée à la politique de recrutement de la ville. En particulier, concernant les personnels titulaires, le taux de remplacement des départs en retraite a une incidence directe. Or, selon la balance exposée à l'annexe n° 8, la ville de Marseille remplace systématiquement et même très largement les départs en retraite de titulaires, soit par de nouveaux recrutements, soit par des titularisations d'agents. L'analyse détaillée des flux présentée dans la partie 4 du présent rapport confirmera cette analyse macroscopique.

Enfin, les primes et indemnités servies (regroupées dans le tableau n° 3 sous l'intitulé « masse primes ») représentent plus de 25 % de la rémunération principale des titulaires en 2017. Deuxième cause d'augmentation (en proportion) derrière le GVT, l'effet « primes et indemnités » explique pour près de 27 %, la croissance de la masse salariale sur la période.

Sans en détailler à ce stade le contenu, la chambre observe que le coût relatif au versement du régime indemnitaire stricto sensu (hors heures supplémentaires, bonification indiciaire, supplément familial de traitement, indemnité de résidence) voté par l'assemblée délibérante progresse de plus de 12 % pour les seuls titulaires alors que la progression globale des effectifs est de 1,28 %. Et ce malgré les abattements intervenus sur les primes du fait des premières mesures du PPCR<sup>15</sup>. Le montant moyen annuel servi à chaque agent a augmenté de près de 600 €, étant porté de 5 487 € à 6 069 €.

Ce faisant, la ville de Marseille a restreint les possibilités d'ajustement de sa masse salariale dont la rigidité s'est encore amplifiée.

### 2.3.2 Les rémunérations des personnels non titulaires

Les rémunérations versées au personnel non titulaire (hors apprentis) sont également en hausse, passant de 30,4 M€ en 2012 à 37 M€ en 2017 (soit une variation moyenne de + 4,1 % l'an et une progression de 22 % sur la période).

L'évolution de la structure de l'effectif depuis 2016 a conduit à une progression des non titulaires au sein de l'effectif affecté sur emploi permanent de plus de 29 % (+ 128 agents ETP) entre 2012 et 2018. Elle a induit une hausse des rémunérations dédiées de 15 % représentant 2,5 M€ supplémentaires.

Surtout, la chambre observe que l'emploi des non titulaires sur emploi non permanent a un coût non négligeable et croissant qui pèse sur les finances communales. Les rémunérations correspondantes représentaient déjà en 2012 près de la moitié des rémunérations totales des non titulaires (45,3 %). Depuis, les rémunérations de non titulaires sur emploi non permanent ont progressé de 4,2 M€, soit près de 30,9 % jusqu'en 2017. Le phénomène n'est pas nouveau mais s'est amplifié sur la période. Après avoir baissé de 13,3 % (- 2,2 M€) en 2014<sup>1617</sup>, les rémunérations (hors celles dédiées aux apprentis) ont repris à la hausse, avec encore une accélération constatée en 2017. Cette augmentation est en lien direct avec la progression des effectifs estimés de la catégorie (voir ci-après) qui passent d'environ 820 ETP en 2012 à 1 009 ETP en 2017.

L'année 2017 enregistre d'ailleurs par rapport à 2016 une hausse atypique de près de 11,2 % des non titulaires sur emploi permanent.

<sup>15</sup> L'objectif poursuivi par le protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations est d'intégrer progressivement une partie des primes dans le traitement indiciaire des fonctionnaires pour augmenter leur pension de retraite (ajout de 4 à 9 points majorés selon la catégorie hiérarchique entre 2016 et 2021). Il s'agit donc de diminuer le montant des primes et d'attribuer un nombre de points d'indice augmentant d'autant le montant du traitement soumis à cotisations pour pension. En 2016, les agents de catégorie B ont bénéficié d'une augmentation de 6 points d'indice pour une diminution mensuelle de primes de 23,14 €, certains agents de catégorie A - infirmiers cadres de santé et agents de la filière sociale, ont bénéficié d'une augmentation de 4 points pour une diminution mensuelle de primes de 15,42 €.

<sup>16</sup> Sous le double effet clôture de l'opération « Marseille capitale européenne de la culture » et intégration de 222 vacataires dans les effectifs non titulaires affectés sur emploi permanent.

<sup>17</sup> Rapport sur le compte administratif.

Il résulte de ce qui précède que l'évolution de la masse salariale est impactée principalement par deux facteurs, le régime indemnitaire et la politique de recrutement. Ces facteurs sont analysés en détail au chapitre suivant.

### 2.3.3 Détail des augmentations annuelles

Comparées au rythme moyen annuel de progression (2 %), trois périodes enregistrent des hausses particulièrement élevées des charges nettes de personnels : 2013 (2,56 %), 2014 (2,58 %) et 2017 (3,70 %). Si les années 2012 à 2014 semblent impactées par l'opération « Marseille capitale de la culture », *a priori* l'évolution constatée en 2017 ne relève pas d'un évènement particulier. Cette année-là, l'évolution dépasse même l'impact financier généré par des mesures exogènes à la collectivité, notamment les mesures gouvernementales<sup>18</sup>. Année de reprise franche des hausses de charges de personnel, 2017 se démarque en étant la progression la plus importante de la période 2012-2017.

\* \* \*

Il résulte de ce qui précède qu'avec près de 11 % d'augmentation entre 2012 et 2017. La masse salariale de la ville de Marseille progresse bien au-delà de ce qui est observé dans les communes de la même strate.

Cette évolution n'est pas suffisamment maîtrisée au regard des moyens déployés par l'ordonnateur, rappelés dans sa réponse aux observations provisoires. A elle seule, l'évolution de la masse salariale explique plus de 80 % de la hausse des charges de gestion sur la période.

L'analyse des années de gestion sous revue met en évidence qu'à l'exception de deux exercices, la balance des effectifs est systématiquement positive, les recrutements étant supérieurs aux départs. L'année 2017 est particulièrement marquante avec une reprise des embauches à la hausse et sans commune mesure avec ce qui a pu être constaté les années précédentes. Cette année-là, la masse salariale progresse sans véritable justification ou explication de plus de 14 M€, bien au-delà de la part due aux seules mesures gouvernementales et estimées à 6,1 M€ lors du rapport d'orientations budgétaires. Mesures qui pouvaient au demeurant, être anticipées. La reprise des embauches intervient l'année qui précède la mise en œuvre du pacte financier de maîtrise des dépenses locales.

Ces pratiques de gestion relèvent des seules décisions et responsabilité de l'exécutif municipal. Le vote d'une enveloppe annuelle d'augmentation du régime indemnitaire illustre également une pratique de gestion coûteuse dans le contexte financier que connaît la ville.

La chambre relève donc un pilotage des dépenses de personnel par l'ordonnateur et ses services de gestion des ressources humaines, contre-performant, et d'autant plus problématique que la situation financière de la ville, très tendue, la conduit à mobiliser déjà fortement son potentiel fiscal.

<sup>18</sup> Selon le rapport d'orientation budgétaire 2017, ces mesures ont impacté la masse salariale d'environ 6,1 M€.

### **3 LES PRINCIPAUX FACTEURS D'EVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE - EFFECTIFS ET PRIMES**

#### **3.1 La croissance des effectifs**

##### **3.1.1 Un processus budgétaire de création des emplois défaillant<sup>19</sup>**

⇒ Le conseil municipal n'est pas appelé à créer ou supprimer les emplois

L'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale précise que « les emplois des chaque collectivité territoriale sont créés par l'organe délibérant ». La ville de Marseille contrevient à cette disposition, en ne soumettant pas à son assemblée délibérante toutes les créations et suppressions d'emploi. Elle considère en effet que les emplois sont créés de fait, à l'occasion des délibérations de l'assemblée délibérante relatives au vote du budget primitif et du compte administratif puisque ces documents intègrent en annexes les états relatifs à l'état des emplois budgétaires et pourvus.

Ainsi l'assemblée délibérante n'est pas amenée à se prononcer sur les modifications de l'état des emplois intervenues entre le début et la fin de l'exercice budgétaire. Lors du vote des documents budgétaires, elle ne fait que « valider » les emplois budgétaires nécessaires à la collectivité le jour du vote. Les créations et suppressions sont dès lors « décidées » par le seul exécutif en cours d'année, n'étant même pas soumises à son l'information du conseil municipal à cette occasion. Ce dispositif qui conduit l'exécutif à nommer des agents en l'absence d'emploi créé et vacant, crée une insécurité juridique qui peut conduire à l'annulation de nominations devenues illégales<sup>20</sup>.

En outre, l'exécutif lui-même ne semble pas être en mesure de se référer à un tableau à jour de ses propres modifications tout au long de l'année. Les services de l'ordonnateur ignorent donc le principe général selon lequel aucune nomination ne peut être prononcée en l'absence d'emploi vacant. La chambre rappelle donc que ce principe vaut :

- Dans tous les cas de nomination d'un fonctionnaire : recrutement dans un cadre d'emplois, avancement de grade, promotion interne, détachement dans un cadre d'emplois ou un emploi territorial, intégration directe ;

- Dans tous les cas de recrutement d'un agent contractuel sur un emploi permanent, sauf si le recrutement vise à remplacer momentanément un autre agent.

<sup>19</sup> Annexes n° 3 à 7.

<sup>20</sup> Art. 12 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droit et obligations des fonctionnaires : « ... Toute nomination ou toute promotion dans un grade qui n'intervient pas exclusivement en vue de pourvoir à un emploi vacant et de permettre à son bénéficiaire d'exercer les fonctions correspondantes est nulle. »

⇒ Des états du personnel incomplets et erronés

Au surplus, les états relatifs aux personnels affectés sur emploi permanent comme ceux affectés sur emplois non permanents sont souvent erronés et incomplets.

Les états des emplois budgétaires et pourvus sur emplois permanents du budget général intègrent les collaborateurs de cabinet et de groupe qui, juridiquement, relèvent des emplois non permanents (31 en 2017 mais 13 apparents dans l'état dédié). Par ailleurs, contrairement à ce que prévoit l'instruction budgétaire et comptable M 14 en vigueur depuis 2013, les emplois budgétaires à temps non complet sur emplois permanents de la ville de Marseille (207 en 2017) ne sont pas décomptés à hauteur de la quotité de travail, laquelle n'est pas non plus renseignée.

De la même façon, la répartition des emplois permanents en effectifs titulaires et non titulaires n'est pas correctement renseignée. Au surplus, l'état des personnels non titulaires sur emploi permanents, tableau n° 2 de l'annexe IV-C1-1, doit apporter un éclairage<sup>21</sup> sur les conditions de recrutements des agents affectés sur les emplois permanents de la collectivité ouverts.

Il doit notamment lister les emplois occupés, selon la filière et le grade, le montant de la rémunération ou l'indice de référence pour le calcul du traitement de l'agent ainsi que le motif de recrutement. Or, la chambre constate que l'état n° 2 annexé au compte administratif 2017 du budget général et des budgets annexes est incomplet à plusieurs titres :

- Il répertorie exclusivement des agents en contrats à durée déterminée. En conséquence ne sont pas portés à la connaissance du conseil municipal, les 131 agents non titulaires que la ville a recruté en CDI<sup>22</sup> ;
- En outre la base légale fondant le recrutement de 52 agents de catégorie B, selon l'article 3.3.2 de la loi du 26 janvier 1984, est infondée<sup>23</sup> puisque que ses dispositions concernent exclusivement le recrutement dérogatoire d'agents non titulaires sur des emplois de niveau de la catégorie A.

Concernant les personnels affectés sur emploi non permanent, l'état annexé aux documents budgétaire est également erroné et/ou incomplet.

<sup>21</sup> Conformément à l'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 qui précise que : « Les emplois de chaque collectivité ou établissement sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement. La délibération précise le grade ou, le cas échéant, les grades correspondant à l'emploi créé. Elle indique, le cas échéant, si l'emploi peut également être pourvu par un agent contractuel sur le fondement de l'article 3-3. Dans ce cas, le motif invoqué, la nature des fonctions, les niveaux de recrutement et de rémunération de l'emploi créé sont précisés ».

<sup>22</sup> Le rapport sur l'état de la collectivité 2017 en dénombre 131.

<sup>23</sup> "... Pour les emplois du niveau de la catégorie A lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la présente loi ; sont engagés par contrat à durée déterminée d'une durée maximale de trois ans. Ces contrats sont renouvelables par reconduction expresse, dans la limite d'une durée maximale de six ans. Si, à l'issue de cette durée, ces contrats sont reconduits, ils ne peuvent l'être que par décision expresse et pour une durée indéterminée.

La ville de Marseille qui recourt à de très nombreux contractuels, sur le fondement d'un surcroît d'activité temporaire ou saisonnier<sup>24</sup>, d'une mission ponctuelle limitée dans le temps pouvant être assurée par vacation, de contrats d'intermittents du spectacle ou encore des contrats aidés et d'apprentissage, ne renseigne pas le tableau dédié annexé aux documents budgétaires, contrairement à ce que prévoit la maquette règlementaire relative à l'instruction M 14 précitée .

Ainsi, le nombre et le fondement des recrutements d'agents non titulaires affectés sur un emploi non permanent ne sont pas portés à la connaissance des conseillers municipaux qui ne sont pas non plus amenés à délibérer sur ces recrutements à d'autres occasions.

Cette situation est contraire au principe fondamental d'information du conseil municipal, d'autant qu'en volume, la masse salariale correspondant aux agents affectés sur les emplois non permanents représente près de 18,3 M€<sup>25</sup> (hors charges communes : tickets restaurant, dépenses de santé, etc.).

⇒ Un affichage insincère des emplois budgétaires

En s'exonérant de soumettre à l'autorisation de l'assemblée délibérante la traçabilité des suppressions et créations d'emplois intervenues au cours de l'exercice, l'exécutif présente au vote du conseil municipal un état du personnel permanent dont les emplois budgétaires correspondent quasi parfaitement au nombre des emplois pourvus 1<sup>er</sup> janvier ou au 31 décembre. Cette « photo » des besoins de la collectivité à ces dates, tranche avec le manque de rigueur observé dans le suivi des effectifs (budgétaires et réels).

La chambre a ainsi pu observer que l'état affiche en 2017 un taux d'occupation des emplois budgétaires très élevé, de près de 98 %. Cela tendrait à illustrer une quasi absence de vacances de postes, ce qui n'est pas corroboré lorsqu'en cours d'année l'exécutif sollicite parfois l'assemblée délibérante afin de l'autoriser à recruter des agents non titulaires, « pour de nombreux emplois », en raison « d'un marché de l'emploi territorial très concurrentiel », et de démarches infructueuses afin de recruter par la voie statutaire (*Cf. Délibérations autorisations de recrutements de contractuels*).

Le soin d'afficher un cadrage presque parfait entre emplois budgétaires et besoins d'emplois permanents connaît néanmoins quelques exceptions. Le cas de la police municipale en est une illustration. Du fait de la création de 8 emplois de directeurs de police en 2017, sans sollicitation de l'assemblée délibérante, le nombre d'emplois ouverts sur ce grade est de 9 à l'état des emplois annexé au compte administratif 2017. Or depuis novembre 2017, 10 directeurs de police municipale sont rémunérés.

Les incohérences relevées entre les emplois pourvus recensés au compte administratif 2017 et le tableau des effectifs réels transmis par la collectivité au cours de l'instruction en est une autre.

<sup>24</sup> Article 3 alinéa 1 et 2 de la loi statutaire du 26 janvier 1984.

<sup>25</sup> Selon rapport sur le compte administratif de 2017.

**Tableau n° 3 : Effectifs budgétaires et emplois pourvus sur emplois permanents en ETP au 31 décembre 2017**

		Compte administratif 2017				Données transmises en cours d'instruction par la Ville : effectifs permanents pourvus au 31 décembre 2017			vacances d'emploi selon les données ville	taux d'occupation	Ecart données CA/Données ville		
tous budgets	CATEG	TOTAL emplois budg	EFFECT POURVUS TITULAIRES	EFFECT POURVUS NON TITULAIRES	TOTAL	TITULAIRES données transmises ville	NON TITULAIRES Données transmises ville	TOTAL			Titulaires	non titulaires	TOTAL
Filière Médico Santé	A	131	112,5	11	123,5	109,5	11	120,5	10,5	91,98%	3	0	3
Filière Médico Santé	C	608	565,6	3	568,6	562,6	3	565,6	42,4	93,03%	3	0	3
filière adm *	A	508	432,8	64,56	497,36	430,2	62,6	492,8	15,2	97,01%	2,6	1,96	4,56
filière adm	B	353	334,2	10	344,2	334,2	10	344,2	8,8	97,51%	0	0	0
filière adm *	C	2071	1970,5	22	1992,5	1958,9	22,98	1981,88	89,12	95,70%	11,6	-0,98	10,62
filière TECH	A	295	261,7	26,4	288,1	264,7	25,9	290,6	4,4	98,51%	-3	0,5	-2,5
filière TECH	B	315	271	39	310	271	39	310	5	98,41%	0	0	0
filière TECH	C	3847	3557,7	257	3814,7	3541,5	231,7	3773,2	73,8	98,08%	16,2	25,3	41,5
Filière Sociale	A	2	2	0	2	2		2	0	100,00%	0	0	0
Filière Sociale	B	84	78,2	0	78,2	77,2		77,2	6,8	91,90%	1	0	1
Filière Sociale	C	1662	1624,4	8	1632,4	1620,4	11	1631,4	30,6	98,16%	4	-3	1
Filière Culturelle	A	212	130,9	79	209,9	129,53	79	208,53	3,47	98,36%	1,37	0	1,37
Filière Culturelle	B	168	114,6	51	165,6	111,8	44,59	156,39	11,61	93,09%	2,8	6,41	9,21
Filière Culturelle	C	751	737,7	0	737,7	736,77	0	736,77	14,23	98,11%	0,93	0	0,93
Filière Animation	B	145	139,9	0	139,9	139,9		139,9	5,1	96,48%	0	0	0
Filière Animation	C	326	317,2	2	319,2	308,13	2	310,13	15,87	95,13%	9,07	0	9,07
Filière sportive	A	3	3	0	3	3		3	0	100,00%	0	0	0
Filière sportive	B	93	70,7	21	91,7	69,9	20	89,9	3,1	96,67%	0,8	1	1,8
Filière sportive	C	6	5,8	0	5,8	5,8		5,8	0,2	96,67%	0	0	0
Filière Police	A	9	9	0	9	9		9	0	100,00%	0	0	0
Filière Police	B	21	21	0	21	21		21	0	100,00%	0	0	0
Filière Police	C	392	391,6	0	391,6	392,6		392,6	-0,6	100,15%	-1	0	-1
		12002	11152	593,96	11745,96	11099,63	562,77	11662,4	339,6	97,17%	52,37	31,19	83,56
			taux d'occupation		97,87%								

Source : \* Comptes administratifs 2017 annexe IV-C1-1 Tableau n° 1 et 2 des 4 budgets - tableau des effectifs réels ETP sur emplois permanents au 31 décembre.

\* Déduction de 13 collaborateurs de cabinet affectés explicitement sur des emplois de collaborateurs de cabinet, de 8 collaborateurs de cabinet et 6 collaborateurs de groupe affectés sur un emploi d'attaché territorial

\* Déduction de 4 collaborateurs de groupe affectés sur un emploi d'adjoint administratif

La chambre rappelle que le tableau des emplois budgétaires et pourvus n'a pas vocation à être une simple indication donnée à l'assemblée délibérante par les documents budgétaires. Sa maquette est réglementaire. Le conseil municipal prend à travers les précisions qu'elle apporte, toute la mesure des effectifs budgétaires nécessaires à la ville qui justifie les crédits de personnel qu'il vote en conséquence.

\* \* \*

Au final, la chambre constate que le processus budgétaire, concourant au dimensionnement des effectifs de la collectivité, n'est pas respecté, tant en raison de l'absence de consultation du conseil municipal lorsque cela est nécessaire, qu'en raison de la présentation de documents budgétaires incomplets ou erronés. La chambre estime que l'exécutif municipal entretient par là-même une forme de flou préjudiciable à la démocratie locale comme à une bonne connaissance des effectifs réels employés par la collectivité.

Par ailleurs les incohérences relevées conduisent la chambre à constater que la ville de Marseille n'est pas en mesure de connaître parfaitement ses effectifs.

La commune doit entreprendre une mise à jour du tableau des emplois ouverts en fonction de l'estimation des besoins permanents de la collectivité, la création d'un poste n'obligeant pas à le pourvoir immédiatement. Ce même document actualisé, devrait par suite accompagner tous les projets de créations/suppressions d'emplois soumis à l'assemblée délibérante, ce qui lui apporterait une lecture éclairée des besoins soumis à son approbation et lui permettrait d'exercer pleinement son pouvoir de contrôle de l'action de l'exécutif en matière de gestion des effectifs communaux, et d'évolution de la masse salariale. Il appartient également à cette assemblée de procéder à un suivi rigoureux des emplois pourvus.

**Recommandation n°1 : Soumettre à l'assemblée délibérante chaque création / suppression de poste. Présenter au conseil municipal un tableau des emplois budgétaires et des emplois pourvus, conformes à la situation des effectifs de la collectivité. Annexer aux états budgétaires des situations d'effectifs exhaustives et conformes à la réalité.**

**Dans sa réponse, l'ordonnateur indique qu'il mettra en œuvre l'intégralité de cette recommandation, ce qui comprend le respect de l'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relatif au recrutement d'agents contractuels.**

### **3.1.2 Evaluation des effectifs et détermination du taux d'administration**

Les insuffisances des documents budgétaires et du processus de création des emplois, notamment en ce qui concerne les non titulaires sur emplois non permanents, ont conduit la chambre à procéder à une vérification et une reconstitution des effectifs présents dans la collectivité.

Par ailleurs, la ville n'ayant pas dans ses communications récentes réparti les effectifs pourvus en ETP par budget général et annexes, l'analyse qui suit a été effectuée à partir des effectifs tous budgets confondus, étant rappelé que les budgets général et OPODE concentrent près de 99 % des effectifs permanents employés par la ville.

#### **3.1.2.1 L'évaluation du nombre d'agents à l'effectif de la ville**

La ville de Marseille, qui a une ambition métropolitaine, n'a pas rendu visible la répartition et le nombre de tous ses effectifs. La récupération des données relatives au nombre et équivalent temps plein des effectifs rémunérés par la ville de Marseille a été fastidieuse, les données transmises se révélant à plusieurs reprises incomplètes ou incohérentes.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que la fourniture des éléments demandés a été rendue difficile en raison de certaines incompréhensions sur le périmètre des données demandées et ou les hypothèses faites par l'une ou l'autre des parties. Champs et périmètres des données attendues étaient clairement indiqués dans les questionnaires de la chambre, et explicités par ailleurs lors de réunions de travail avec les services de la DGARH.

⇒ Personnel permanent

Concernant l'évaluation au 31 décembre du personnel permanent, la chambre a fait le choix de se reporter à la dernière version transmise, au cours de l'instruction par la ville et reproduite dans le tableau ci-dessous.

**Tableau n° 4 : Effectifs réels affectés sur emploi permanents**

	2012		2013		2014		2015		2016		2017	
au 31/12	nbre agents	ETP										
affectés sur emploi permanent	11630	11393,85	11750	11516,42	11960	11653,78	11771	11515,36	11888	11568,8	12033	11662,4
Titulaires	11174	10959,1	11258	11045,6	11406	11202,1	11438	11222,77	11302	11025,13	11398	11099,63
non titulaires	456	434,75	492	470,82	554	451,68	333	292,59	586	543,67	635	562,77

Source : Ville de Marseille

Comme analysé ci avant, ces données ne sont pas en cohérence avec les états des emplois pourvus annexés au compte administratif 2017.

En outre, ce même document produit quelques mois auparavant dans le cadre de l'instruction, intégraient sans le spécifier, les collaborateurs de cabinet et de groupe et pour 2016 faisait apparaître des ETP supérieurs. Les données 2015 et 2016 diffèrent aussi de l'effectif sur emploi permanent mentionné au rapport d'orientation budgétaire 2017 qui fait état de 11 888 agents au 31/12/2016 « soit 11 608,9 ETP contre 11 904 à la fin de l'année 2015 (à périmètre équivalent) ». Ces insertions diffèrent de 40 agents de plus au 31 décembre 2016 par rapport à la dernière version produite et de 54 de moins par rapport à la première version. Surtout elles évoquent un différentiel de 133 agents en plus au 31 décembre 2015 par rapport aux effectifs personnes physiques communiqués de 11 771 agents. Les incohérences relevées en 2016, auraient été occasionnées par le basculement des données sur le nouveau système d'information des ressources humaines (SIRH) à compter d'octobre 2016.

⇒ Personnel non permanent

Les services de la ville n'ont pas été en mesure de produire le décompte précis des nombreux agents employés « temporairement » par la ville<sup>26</sup>. Il n'est effectivement indiqué dans aucun document budgétaire ou social, ni dans l'état du personnel joint en annexe aux documents budgétaires, ni dans les bilans sociaux, et que très partiellement dans les « rapports sur l'état de la collectivité » 2013, 2015 et 2017. La mise à disposition de fichiers de paye partiels sur la période, non homogènes et peu exploitables, n'a pas non plus permis à la chambre de les évaluer spontanément de manière fiable, en nombre comme en ETP.

La ville n'a finalement pas non plus été en mesure d'établir la liste annuelle des intermittents du spectacle, employés alors qu'ils sont à l'origine de plus de 5,4 M€ de dépenses (en 2017). Les données des intermittents étaient pourtant disponibles, selon les informations de l'ordonnateur dans sa réponse aux observations provisoires, dans un logiciel dédié.

<sup>26</sup> Contractuels recrutés par le bataillon des marins pompiers en sus des effectifs militaires et rémunérés directement par la ville, contractuels temporaires, vacataires, intermittents du spectacle, instituteurs chargés des études surveillées.

Aucun des tableaux transmis en cours d'instruction n'était totalement exhaustif dès lors que certaines catégories d'agents non permanents n'y figuraient pas. En effectif physique, la chambre a pris le parti de retenir ceux figurant dans un tableau synthétique mentionnant de 2012 à 2016, le nombre de contractuels affectés sur emploi non permanent. Pour l'année 2016, ce nombre est arrêté au 30 septembre. Pour l'année 2017, faute de données, la chambre a utilisé deux sources transmises pour déterminer l'effectif présent au 31 décembre. Ils figurent dans le tableau ci-dessous.

**Tableau n° 5 : Nombre de personnes physiques sur emploi non permanent 2012-2016 au 30 septembre par centre gestionnaire**

Personnel non permanent par REM (Centre de paiement) - nombre d'agents ayant travaillé dans l'année- NB: un même agent peut être compté dans la même année sur plusieurs contrats (avec double compte)	2012	2013	2014	2015	au 30/09/2016	2017	2012/2017
<b>PERSONNEL PERMANENT DE LA VILLE DE MARSEILLE</b>	<b>11630</b>	<b>11750</b>	<b>11960</b>	<b>11771</b>	<b>11888</b>	12033	403
<b>PERSONNEL NON PERMANENT CENTRES DE PAIEMENT</b>	<b>4255</b>	<b>4687</b>	<b>4536</b>	<b>4689</b>	<b>4104</b>	5183	928
REM INSTITUTEURS	1103	1091	1024	906	717	1026	-77
REM OPERA	100	185	192	176	128		
REM MEDECINS CRECHES	14	13	14	12			
REM MAIRIES (8 CENTRES - 1 PAR SECTEUR)	1717	1747	1580	1460	1374		
REM MARINS POMPIERS	100	101	111	110	108	127	27
REM MUSEES	57	70	70	40	2		
REM BIBLIOTHEQUES/CONSERVATOIRES	57	34	38	54	12		
REM DIRECTION JEUNESSE	447	620	761	1131	871		
MAR	660	826	746	800	892		
<b>TOTAL EFFECTIFS PHYSIQUES SUR L'ANNEE</b>	<b>15885</b>	<b>16437</b>	<b>16496</b>	<b>16460</b>	<b>15992</b>	17216	1331
	DONNEES VDM					EVALUATION CRC A PARTIR DES BASES DE DONNEES TRANSMISES	

Source : Ville de Marseille personnel non perm rem+mar 2012-2016 au 30 septembre  
Complété par la chambre à partir des données ville de Marseille pour 2017

On remarque que, bien que la ville dispose d'une année complète de gestion RH sur le nouveau système de gestion, elle n'a pas actualisé les informations pour 2017.

Ce tableau permet de constater sur la période 2012-2017 une nette croissance des effectifs physiques sur emploi non permanent.

Si une incertitude pèse toutefois sur la détermination de l'effectif physique des personnels sur emploi non permanent, elle est totale dès lorsqu'il s'est agi de le déterminer en ETP. Les services de la ville n'ont notamment communiqué ni données synthétiques, ni bases de données, permettant de dénombrer les ETP annuels de contractuels affectés sur emploi non permanents sur la période 2012-2017.

En l'absence de données précises, la chambre a donc tenté une évaluation à partir des données connues selon deux modes de calculs qui figurent dans le tableau suivant.

**Tableau n° 6 : Evaluation des effectifs en ETP des contractuels affectés sur emploi non permanents**

	2012	2013	2014	2015	2016*	2017	Var. annuelle moyenne	Evolution sur la période
<b>Rémunérations non titulaires sur emploi non permanents apprentis inclus</b>	14 437 075,55	17 234 016,19	14 949 421,76	16 029 831,85	16 876 428,62	19 012 389,11	5,7%	31,69%
Progression Rémunération totale non titulaires non perm apprentis inclus		2 796 940,6	- 2 284 594,4	1 080 410,1	846 596,8	2 135 960,5		
			-181,68%	-147,29%	-21,64%	152,30%		
<b>Rémunérations des non titulaires sur emploi permanent</b>	16 595 829,32	19 310 560,35	19 425 998,84	15 377 783,78	16 733 878,48	19 108 165,33		
Dépenses régime indemnitaire des non titulaires affectés sur emploi permanent c/64138	2 512 273	3 250 000	2 937 714	2 597 911	2 745 851	2 961 789		
<b>Rémunérations des non titulaires sur emploi permanent hors RI</b>	14 083 556	16 060 560	16 488 285	12 779 872	13 988 028	16 146 377		
<b>ETP effectif des non titulaires affectés sur emploi permanent</b>	<b>434,76</b>	<b>470,83</b>	<b>451,68</b>	<b>292,59</b>	<b>543,67</b>	<b>562,77</b>		
<b>cout d'un agent non titulaire affecté sur emploi permanent (hors RI)</b>	32 393,86	34 111,17	36 504,35	43 678,43	25 728,89	28 690,90		
<b>1 Evaluation à minima des EQTP non permanents</b>	<b>445,67</b>	<b>505,23</b>	<b>409,52</b>	<b>367,00</b>	<b>655,93</b>	<b>662,66</b>	8,3%	48,69%
variation NON Titulaires non perm en ETP		59,56	- 95,71	- 42,53	288,94	6,73		
SMIC annuel brut	16 780,44	17 162,64	17 344,56	17 490,24	17 599,44	17 763,24		
<b>2 Evaluation des ETP non permanents sur la base du smic mensuel brut (sur la base légale de travail)</b>	860,35	1004,16	861,91	916,50	958,92	1070,32	4,5%	24,41%
variation NON Titulaires non perm en ETP		143,81	- 142,25	54,59	42,42	111,40		
<b>Rémunérations contractuels non permanents hors apprentis</b>	13764518,52	16650299,02	14432787,13	15373096,2	15970363,54	17928931,69	5,4%	30,25%
<b>Evaluation des ETP contractuels non permanents hors apprentis</b>	820,27	970,15	832,12	878,95	907,44	1 009,33	4,2%	23,05%

Source : Ville de Marseille - tableau synthétique des dépenses par typologie de 2012 à 2017- budgets général et OPOD - logiciel ANAFI, compte de gestion.

Le second procédé, apparaissant le plus fiable, a été retenu. Il a consisté à rapporter le même montant annuel des rémunérations brutes, au montant annuel brut du SMIC, ce qui conduit à évaluer ces effectifs au minimum à 1 070,32 agents en équivalent temps plein (ETP) en 2017, qu'il conviendrait d'abonder par les ETP des instituteurs pour étude surveillées.

La chambre observe donc que les services de la ville de Marseille n'ont jamais été à même d'établir et de transmettre, en plus de huit mois d'instruction, le nombre exact d'agents (en ETP) occupant des emplois non permanents, toutes catégories et statuts confondus.

Les fichiers transmis à la chambre, aux fins d'estimations, étaient soit incomplets, soit inexploitable. L'évaluation effectuée par la chambre n'étant qu'un palliatif de l'absence de données fiables de la collectivité.

L'ordonnateur est invité à se doter d'un outil lui permettant de connaître et de maîtriser, en temps réel, ses effectifs (non permanents comme permanents d'ailleurs).

Justifiant l'absence de données fournies par le changement de SIRH et/ou un surcroît d'activité dans les services au moment du contrôle de la chambre, l'ordonnateur a transmis les effectifs (ETP) des personnels non titulaires sur emploi non permanent à l'occasion de sa réponse aux observations provisoires. Le léger écart constaté avec l'évaluation réalisée par la chambre, qui ne peut être vérifié, est d'une centaine d'ETP en moins selon la ville. Cela porterait l'effectif total de la ville (hors apprentis, intermittents et instituteurs études surveillées) à 12 474,19 agents.

\* \* \*

Au final le tableau suivant récapitule les travaux effectués par la chambre pour estimer les effectifs totaux en ETP de la ville de Marseille et leur évolution.

**Tableau n° 7 : Variation des effectifs réels globaux hors apprentis 2012-2017**

	2012	2 013	2014	2 015	2016	2 017	Moyenne annuelle	2017/2012
<b>Effectifs réels</b>	12 214,13	12 486,58	12 485,90	12 394,31	12 476,24	12 671,73	0,7%	3,75%
<b>Effectifs titulaires</b>	10 959,10	11 045,60	11 202,10	11 222,77	11 025,13	11 099,63	0,3%	1,28%
<b>Effectifs non titulaires sur emploi permanent</b>	434,76	470,83	451,68	292,59	543,67	562,77	5,3%	29,44%
<b>Effectifs non titulaires sur emploi non permanent</b>	820,27	970,15	832,12	878,95	907,44	1 009,33	4,2%	23,05%
<b>Variation des effectifs</b>		<b>272,45</b>	<b>- 0,68</b>	<b>- 91,59</b>	<b>81,92</b>	<b>195,49</b>		<b>457,60</b>
<b>Variation des effectifs titulaires</b>		86,50	156,50	20,67	- 197,64	74,50	140,53	
<b>Variation des effectifs non titulaires sur emploi permanent</b>		36,07	- 19,15	- 159,09	251,08	19,10	128,01	
<b>Variation des effectifs non titulaires sur emploi non permanent hors apprentis (évaluation de la CRC)</b>		149,88	- 138,03	46,83	28,48	101,89	189,06	

Source : Ville de Marseille. CRC PACA estimation du personnel ETP non permanent

Il est toutefois rappelé ici que la ville de Marseille a fourni pour 2017 ses propres données concernant l'effectif en ETP des agents non titulaires sur emplois permanents.

**Recommandation n° 2 : Paramétrer et alimenter l'outil SIRH de sorte qu'il soit en mesure de fournir, en temps réel, l'effectif précis en ETP de tous les agents de la ville.**

### 3.1.2.2 Le taux d'administration

La chambre estime que l'effectif physique total des agents rémunérés par la ville de Marseille en 2017, hors intermittents du spectacle (ils étaient 876 en 2011<sup>27</sup>), devrait approcher les 16 906 agents sans double compte dont 12 033 agents permanents. Il se situerait alors au-dessus du ratio de l'effectif physique moyen constaté pour la strate considérée de 300 000 habitants et plus qui s'établit à 15 835 agents<sup>28</sup> pour 2016. La ville de Marseille emploierait donc, entre 1 070 et 2 000 agents supplémentaires en moyenne que les collectivités de sa strate.

Cependant, la chambre évalue les effectifs réels globaux en ETP travaillés sur emplois permanents et non permanents en 2017, entre 12 325 et 12 733, soit un taux d'administration pour la ville compris *a minima* entre 14,3 et 14,8 agents ETP pour 1 000 habitants<sup>29</sup> hors instituteurs pour études surveillées.

<sup>27</sup> ROD de la CRC PACA sur la gestion de la ville de Marseille 2006-2011.

<sup>28</sup> DGCL - les collectivités locales en chiffres 2018 page 86. Tous statuts confondus, y compris les bénéficiaires de contrats aidés, les assistantes maternelles et les apprentis.

<sup>29</sup> Population millésimée 2015 : 861 635 habitants.

La réponse de l'ordonnateur en matière d'agents non titulaires affectés sur des emplois non permanents est sans incidence sur ce taux d'encadrement, l'effectif total communiqué finalement par la collectivité étant compris dans la fourchette évaluée par la chambre. Selon, les données fournies par l'ordonnateur, et après calcul, le taux d'administration serait de 14,6.

Ce taux très favorable à la commune, la positionne dans la moyenne des organismes communaux établie en 2016 à 14,8/1 000<sup>30</sup>. Il est cependant très inférieur de 3 et 3,5 points comparé au ratio moyen constaté dans les 6 grandes villes de plus de 300 000 habitants qui est de 18,3 agents ETP pour 1 000 habitants<sup>31</sup>.

On pourrait être tenté de saluer la performance de la collectivité qui, sans préjudice du niveau de service rendu, ferait donc fonctionner ses services avec un effectif réduit, si ce n'étaient les contreperformances relevées par ailleurs, dans sa gestion des ressources humaines, telles que le poids croissant et difficilement soutenable de sa masse salariale sur son fonctionnement.

### 3.1.3 La gestion des effectifs

#### 3.1.3.1 La politique de recrutement

La ville n'a pas engagé durant la période sous revue une politique de réduction de ses effectifs. Les effectifs réels globaux incluant les vacataires, contractuels temporaires et intermittents auraient, selon l'estimation de la chambre ci-dessus exposée, progressé de quelques 478,52 ETP soit de 3,9 % sur la période selon un rythme moyen de 0,8 % l'an.

**Tableau n° 8 : Evolution des effectifs réels globaux (avec apprentis)**

31/12	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne	2012/2017
Effectifs affectés sur emploi permanent ETP	11393,85	11516,43	11653,78	11515,35	11568,80	11662,40	0,5%	2,36%
<i>variation</i>		122,58	137,35	- 138,43	53,45	93,6		
<i>variation en %</i>		1,08%	1,2%	-1,2%	0,46%	0,81%		
Evaluation des effectifs ETP sur emploi non permanent ( à partir du smic mensuel brut- hors instituteurs pour étude surveillées)	860,35	1 004,16	861,91	916,50	958,92	1 070,32	4,5%	24,41%
<b>TOTAL EFFECTIFS REELS GLOBAUX</b>	12254,20	12520,59	12515,69	12431,85	12527,72	12732,72	0,8%	3,90%
<i>variation</i>		266,39	- 4,90	- 83,84	95,87	205,00		

Source : ville de Marseille et estimation CRC pour ce qui concerne les effectifs des contractuels sur emploi non permanent ;

<sup>30</sup> Ratio DGCL - collectivités locales en chiffres 2018.

<sup>31</sup> Les collectivités locales chiffres 2018 au 31/12/2016 (page 86) Le taux d'administration moyen relevé pour les 6 communes de la strate de 300 000 habitants et plus s'élève à 18,3 EQTP pour 1000 habitants. Il tient compte de tous les emplois principaux et secondaires, tous statuts, y compris les bénéficiaires de contrats aidés les assistantes maternelles et les apprentis selon leur quotité de travail sur l'année. L'effectif physique moyen employé sur l'année, pour les 6 communes concernées a été évalué à 15 835 en 2016.

Les effectifs pourvus sur emploi permanent <sup>32</sup> en équivalent temps plein (ETP) ont augmenté de 268,55 ETP soit de 2,36 % entre 2012 et 2017 selon un rythme annuel de 0,5 % l'an. Ils représentent 12 033 agents sur emploi permanent, titulaires et non titulaires, soit 11 662,40 ETP et proches de ceux de 2002, après que la ville a procédé au transfert de 1 872 agents ETP à la communauté urbaine Marseille Provence Métropole (CUMPM). La ville décomptait alors 11658 ETP<sup>33</sup> (rapport d'observation 1997-2005). Cette progression de 2,36 % sur la période pourrait paraître modeste si elle ne venait pas, compte tenu de la situation financière altérée de la ville, peser d'environ 10,7 M€ <sup>34</sup> supplémentaires sur les finances de la ville, comme analysé au point 4 du présent rapport.

Après les années de croissance soutenue de 2012-2014 générée par la préparation, l'organisation puis la clôture de l'année « Capitale européenne de la Culture », l'année 2015 s'est achevée avec une balance des effectifs sur emploi permanent négative, équivalente à la hausse enregistrée en 2014, suivie d'une stabilisation.

Les effectifs sur emplois non permanents ont cru plus fortement, de 24,4 % selon l'estimation effectuée par la chambre. L'inflexion qui a suivi la très forte croissance induite par l'organisation de l'année 2013, capitale de la culture, n'a pas perduré, et le recrutement de non titulaires non permanents apparaît comme la variable d'ajustement dans une timide tentative de maîtrise des effectifs affectés sur emploi permanent.

On constate par ailleurs que la ville a procédé sur la période 2014 et 2015 à une restructuration des effectifs permanents en faveur des titulaires. L'augmentation des titulaires sur ces deux années (+ 176,77) étant compensée par une réduction des non titulaires permanents à due concurrence (- 178,23), tandis que les effectifs globaux étaient ramenés au niveau de 2013. Toutefois, sur l'ensemble de la période, l'effectif des titulaires en ETP n'a cru que de 1,3 % tandis que celui des non titulaires (permanents et non permanents) croissait de 29,5 %.

<sup>32</sup> Donc hors intermittents, CES, CEC, emplois-jeunes, vacataires, apprentis, contractuels pour accroissement d'activité temporaire ou saisonnière, 13 collaborateurs de cabinet du maire, 8 collaborateurs de cabinet des maires de secteurs et 10 collaborateurs de groupe et professeurs rémunérés dans le cadre des études surveillées.

<sup>33</sup> Source : ville dans ROD 1997-2005. « Si l'on considère les effectifs pourvus en équivalent temps plein (ETP) par les titulaires et les contractuels (hors intermittents, CES, CEC, emplois-jeunes, vacataires, etc.) ».

<sup>34</sup> Sur la base du coût moyen mensuel brut agent 2017 de 3 324 € (bilan social 2017).

**Tableau n° 9 : Evolution des effectifs permanents en ETP au 31 décembre - budget général et annexes(\*)**

ETP au 31/12		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2012/2017	2012/2017
<b>Effectif réels</b>		11 393,85	11 516,43	11 653,78	11 515,35	11 568,80	11 662,40	2,36%	268,55
Evolution des ETP sur emplois permanents			122,58	137,35	- 138,43	53,45	93,60		
			1,08%	1,19%	-1,19%	0,46%	0,81%	-100,00%	
	Emplois fonctionnels	12	10,9	8	8	8	9	-25,00%	
<b>Titulaires</b>	<b>A</b>	939,53	965,63	989,23	970,13	936,63	938,93	-0,06%	
	<b>B</b>	1 083,20	1 089,50	1 103,00	1 087,80	1070,4	1025	-5,37%	
	<b>C</b>	8 924,37	8 979,57	9 101,87	9 156,84	9010,1	9126,7	2,27%	
<b>TOTAL ETP titulaires</b>		<b>10 959,10</b>	<b>11 045,60</b>	<b>11 202,10</b>	<b>11 222,77</b>	<b>11 025,13</b>	<b>11 099,63</b>	<b>1,28%</b>	<b>140,53</b>
Evolution ETP titulaires			86,51	156,50	20,67	(197,64)	74,50		
						(0,02)			
	Emplois fonctionnels	1	1	1	1	2	3	200,00%	
<b>Non Titulaires</b>	<b>A</b>	105,38	118,28	82,18	80,90	174,5	175,5	66,53%	
	<b>B</b>	85,10	92,40	74,31	58,89	110,19	113,59	33,48%	
	<b>C</b>	243,27	259,14	294,19	151,80	256,98	270,68	11,27%	
<b>TOTAL ETP non titulaires</b>		<b>434,76</b>	<b>470,83</b>	<b>451,68</b>	<b>292,59</b>	<b>543,67</b>	<b>562,77</b>	<b>29,45%</b>	<b>128,01</b>
Evolution ETP non titulaires			36,07	- 19,14	- 159,10	251,08	19,10		

Source : Ville de Marseille version 2, hors collaborateurs de cabinet, de groupe et apprentis

(\*) Occupent un emploi permanent de la fonction publique territoriale les agents non titulaires recrutés sur le fondement des articles 3-1, 3-2, 3-3, 38 et 47 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, ainsi que les agents qui sont titulaires d'un contrat à durée indéterminée pris sur le fondement de l'article 21 de la loi n° 2012-347.

(\*) Ce tableau considère les effectifs dont la rémunération est imputée sur le budget général de la ville et sur les budgets annexes très majoritairement de l'Opéra et du Théâtre de l'Odéon, auxquels s'ajoutent ceux du service des Pompes Funèbres, et du service Espace Evènementiel.

Pour la suite de la démonstration, la ville n'ayant pas été en mesure de fournir par filière ou motif les variations annuelles d'effectifs en ETP, ces variations sont exposées en effectifs physiques.

La ville n'a pas réduit ses effectifs au cours de l'année 2012 qui se solde par une balance excédentaire de 74 agents. Ainsi, en sus des habituels recrutements (majoritaires) de personnels des écoles et des crèches (255 agents), des recrutements ont été effectués dans divers autres domaines : 186 agents, dont 41 agents affectés à la préparation de l'année Capitale Européenne de la Culture.

La ville a également recruté 88 policiers municipaux (augmentation de 37 % de l'effectif des agents de police). Elle n'aura donc pas su profiter du transferts d'agents vers l'ESDAMM<sup>35</sup> pour limiter ses effectifs.

La ville évalue l'impact de l'année 2013 « Capitale de la culture » à 0,93 % de progression de masse salariale, soit 4,3 M€. L'évènement aurait entraîné, selon elle, des recrutements supplémentaires : 90 non titulaires sur emplois permanents mais aussi et dans des proportions jusqu'alors inégalées, 150 agents non titulaires sur emplois non permanents affectés notamment dans les services culturels. A elle seule, cette seconde catégorie de recrutements a impacté le montant des rémunérations de près de 2,9 M€. Pour autant, la ville n'a pas freiné son flux « habituel » de recrutements annuels, porté à 478 personnes (dont 268 agents des écoles et des crèches).

<sup>35</sup> Etablissement public Ecole Supérieure d'Art et de Design de Marseille Méditerranée.

Elle devait pourtant assurer en parallèle - et aurait dû tenter d'amortir - la réintégration massive d'agents en retour de disponibilité (123 au lieu de 89 en moyenne) et la diminution du nombre de départs provisoires et définitifs. Il en a résulté une balance excédentaire des effectifs permanents de 120 agents.

L'augmentation du nombre d'heures supplémentaires rémunérées (370 000 €) et l'enveloppe dédiée à l'augmentation du régime indemnitaire (1,5 M€ contre 1,2 M€ l'année précédente) ont également contribué à la hausse particulièrement remarquable des dépenses de personnel en 2013.

Principalement, l'augmentation de la masse salariale constatée en 2014 est encore la conséquence d'une balance excédentaire des effectifs permanents (210, dont 162 titulaires) et d'une nouvelle augmentation de l'enveloppe dédiée au régime indemnitaire pour un montant de 1,3 M€.

Ainsi 113 policiers municipaux supplémentaires ont été recrutés en 2014 (recrutement le plus important pour cette filière au cours de la période 2012 - 2017). De la même façon, des recrutements dits prioritaires ont été réalisés dans les domaines de la petite enfance et de l'éducation (178). Surtout, la ville a procédé à des recrutements particulièrement importants de contractuels sur emploi permanent (369) expliquée en grande partie par l'« intégration » d'anciens vacataires dans les effectifs permanents. Certains d'entre eux ont été affectés pour le fonctionnement des équipements culturels rénovés, réorganisés ou ré-ouverts à l'occasion de l'année « capitale européenne de la culture » (Cf. *rapport sur le compte administratif 2014*). Ces « intégrations » ont entraîné une baisse de la masse salariale des non permanents.

Il en est résulté une augmentation de plus de 10 M€ de la rémunération des titulaires. La ville n'a donc pas bénéficié de la réduction d'environ 2 M€ des rémunérations servies auparavant aux personnels non permanents.

Certes 17 %<sup>36</sup> de la croissance des rémunérations des effectifs sur emploi permanent (1,8 M€) sont sans doute à imputer à la revalorisation des grilles de salaires des catégories C et B.

Cependant, la dépense dédiée à l'ensemble des primes et indemnités a également cru de 3,5 M€ (soit + 5,2 % mais + 6,2 % pour les seuls titulaires). L'augmentation des bénéficiaires de la GIPA (0,7 M€) et des indemnités et heures supplémentaires versées à l'occasion d'une année de double élections (européennes et municipales, + 0,7 M€), mais aussi de l'augmentation annuelle du régime indemnitaire (1,3 M€) influencée par l'accroissement de l'effectif des titulaires et de l'effectif des policiers municipaux en particulier<sup>37</sup>, en sont les principales causes.

L'année 2015 enregistre le plus faible nombre de recrutements de titulaires de la période (94 contre une moyenne annuelle constatée de 235 les trois années précédentes), cependant compensés par une hausse des titularisations (314 au total pour une moyenne annuelle constatée de 205). Il en est de même pour le recrutement des personnels non titulaires sur emploi permanent, qui atteint 153 pour une moyenne annuelle de 306 les trois années précédentes.

<sup>36</sup> OFGL 2015 (page 18).

<sup>37</sup> Les agents de la filière police municipale bénéficient d'un régime indemnitaire statutaire favorable en grande partie composé d'un pourcentage du traitement.

La balance des effectifs qui en résulte en fin d'année est négative (- 189 agents physiques), seule et unique fois sur la période 2012-2017. En 2015, l'ordonnateur a su compenser les départs définitifs qu'à hauteur de 64 %.

L'année 2016 se caractérise, par une diminution des dépenses de personnel d'environ 0,3 %. Et ce malgré les premiers impacts de l'augmentation du point d'indice en milieu d'année et des premières mesures PPCR. Des départs plus nombreux que prévus et une limitation et un ciblage des recrutements sur les personnels des écoles et à la petite enfance, selon la collectivité, ont contribué à cette baisse. Il en est résulté une balance des effectifs équilibrée<sup>38</sup>, avec une restructuration de l'effectif en faveur des non titulaires. La ville indique avoir alors anticipé l'impact des mesures gouvernementales à venir en 2017.

Enfin, cette même année 2016, la diminution de 0,89 % de la masse financière dédiée au régime indemnitaire est à mettre en relation d'une part avec la baisse des effectifs titulaires, d'autre part avec l'initialisation du « transfert primes points ». Cependant le montant moyen brut des primes et indemnités par agent progresse de 0,88 %.

Ces dispositions et tentatives de maîtrise de l'évolution des charges de personnel n'ont pas été pérennisées en 2017. Malgré la mise en œuvre des mesures gouvernementales impactant la masse salariale d'environ (6,1 M€<sup>39</sup>), la balance des effectifs enregistre en 2017 un solde positif de 195 agents, deuxième solde le plus excédentaire après celui de 2013. Ainsi la ville a de nouveau augmenté ses effectifs dans des proportions telles que les rémunérations progressent de plus de 14 M€, soit bien au-delà de la part des seules mesures gouvernementales. Cette progression se retrouve supérieure à celle des charges de gestion (+ 2,1 %). Or cette année-là, pour l'ensemble des collectivités locales, la hausse des frais de personnel se limite à la moitié de l'augmentation des dépenses de fonctionnement<sup>40</sup>.

Au surplus, dans les communes de 100 000 habitants et plus, la progression constatée des charges de personnel en 2017 n'aura été que de 1,7 %<sup>41</sup> alors qu'à Marseille elle aura culminé à plus de 3 %. La progression des rémunérations des titulaires<sup>42</sup> contribue à 64 % de celle des rémunérations totales. 2 M€ sont à imputer à l'augmentation des seules primes et indemnités servies. Les rémunérations des non titulaires progressent, elles, de 4,3 M€, dont plus de 1,9 M€ du seul fait des non titulaires sur emploi non permanent. Leur effectif évalué à 1 009 agents par la chambre (voir ci-après), atteindrait le maximum observé sur la période, avec une progression de + 11,6 % par rapport à 2016.

Anticipation ou pas, cette progression qui représente plus du triple de la moyenne annuelle constatée entre 2012 et 2017, intervient juste avant la mise en œuvre du pacte financier de maîtrise des dépenses (dit contractualisation Etat-Collectivité ou encore pacte « Cahors »), instauré par l'Etat afin d'encadrer la progression des dépenses des collectivités locales les plus importantes.

L'année 2017 est en effet l'année de référence à partir de laquelle sera apprécié le respect ou non de l'évolution des charges de fonctionnement, plafonnée à 1,25 % pour la cité phocéenne.

<sup>38</sup> Après neutralisation du basculement dans les effectifs sur emploi permanent de 114 agents du chœur et de l'orchestre de l'Opéra.

<sup>39</sup> Donnée issue du rapport d'orientation budgétaire 2017.

<sup>40</sup> Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, les finances des collectivités locales en 2018.

<sup>41</sup> Observatoire des finances et de la gestion publique locale 2018.

<sup>42</sup> + 9,8 M€, soit + 3,1 % alors que l'effectif croît de 0,7 %.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que les embauches réalisées sur la période répondaient aux objectifs qu'il avait fixés sur différentes politiques publiques municipales.

### 3.1.3.2 Priorité au personnel des écoles et des crèches

La ville a confirmé que sa politique de recrutement consiste prioritairement à reconstituer l'effectif des écoles et crèches (environ 250 entrants par an) et à les ajuster en fonctions de l'augmentation des classes et enfants. En effet ces services subiraient outre les départs en retraite, le reclassement d'environ 120 à 130 agents par an dans d'autres services pour raisons médicales. Selon les plans annuels de recrutement de la ville, le domaine de l'éducation et de la petite enfance enregistre 1 574 recrutements sur les 2 906 intervenus sur la période selon un rythme annuel moyen de 262. Il a également bénéficié d'au moins 312 mises en stage de non titulaires sur la période.

Or la chambre observe que depuis 2012 l'ordonnateur a recruté près de 1200 agents dans ces domaines. S'il ne lui appartient pas d'en apprécier l'opportunité, la chambre observe cependant une forme d'incohérence dans la mesure où l'augmentation de population à Marseille est sur la période très inférieure à celle constatée dans les communes appartenant à la même strate.

Selon l'ordonnateur, l'augmentation observée est cohérente dès lors qu'elle est rapportée à la population scolaire.

Il précise, dans sa réponse aux observations provisoires, que les taux d'encadrement scolaire ont évolué, passant de 24,7 en 2012 à 24,4 en 2017. La chambre en déduit une progression du nombre des personnels affectés dans les écoles de 6,9 %. Or, toujours selon l'ordonnateur, la population scolaire augmente de 5,6 %.

En matière de crèches, en utilisant la même méthodologie que celle préconisée par l'ordonnateur, à savoir une comparaison entre l'augmentation du nombre de places en crèche et l'augmentation des effectifs de la ville en ETP, nous obtenons sur la période 2012-2017, les résultats suivants :

- Une augmentation du nombre de place en crèche de 1,6 %
- Une augmentation des effectifs (en ETP) de plus de 4 %

La chambre constate une absence de corrélation entre population accueillie et effectif de la ville affecté dans les crèches.

### 3.1.4 L'opportunité non saisie des départs en retraite

**Tableau n° 10 : Nombre de départs en retraite depuis 2012 tous budgets**

	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2012/2017	
	Titulaire	non titulaire	Titulaire	non titulaire										
Administrative	70	3	95	1	103	3	68	5	70	1	77	2	483	15
Technique	84	4	67	6	67		91	5	98	3	82	5	489	23
Sportive	2		4		0		8		3		5		22	0
Culturelle	18		28	1	28		26	2	28	2	42	3	170	8
Animation	4		3		7		6		9		4		33	0
Medico sociale - sociale	19		17		18		22		28		21		125	0
Medico-sociale - santé	15		9		18		12		15		7		76	0
Police	2		8		1		1		5		5		22	0
<b>TOTAL</b>	<b>214</b>	<b>7</b>	<b>231</b>	<b>8</b>	<b>242</b>	<b>3</b>	<b>234</b>	<b>12</b>	<b>256</b>	<b>6</b>	<b>243</b>	<b>10</b>	<b>1420</b>	<b>46</b>
	<b>221</b>		<b>239</b>		<b>245</b>		<b>246</b>		<b>262</b>		<b>253</b>		<b>1466</b>	

Source : collectivité hors agents « réformés »

**Tableau n° 11 : Recrutements annuels d'agents permanents par catégorie statutaires**

Recrutements hors intégrations et stagiairisations	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2017/2012	
	Titulaires	non titulaires permanents												
	276	277	206	272	224	369	94	153	193	280	238	324	1231	1675
Administrative	20	32	25	26	4	14	10	22	13	32	20	37	92	163
Technique	13	146	29	198	17	143	8	88	26	163	11	256	104	994
Sportive	4	5	1	3		7	2	3	3	6		5	10	29
Culturelle	12	47	8	23	4	25	1	1	2	3	8	6	35	105
Animation		4	1	5	3	148			1		1	1	6	158
Medico sociale - sociale												4	730	194
Medico-sociale - santé	139	42	134	14,00 €	83	25	71	34	120	75	183	13	0	13
Police	88		8		113		2		28		15		254	0
divers		1		3		7		5		1		2	0	19
	553		478		593		247		473		562		2906	

Source : Ville de Marseille

**Tableau n° 12 : Solde annuel des flux de départs et de recrutements**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	total période
Départs définitifs	436	374	353	387	451	394	2395
<i>dont Départs en retraite</i>	221	239	245	246	262	253	1466
Recrutements	553	478	593	247	473	562	2906
Solde Départs définitifs /recrutements	117	104	240	-140	22	168	511
Solde départs retraite/ recrutements	332	239	348	1	211	309	1440

Source : ville de Marseille (hors intégration des 114 agents des chœurs et orchestre de l'Opéra en 2016)

Depuis 2012, 1 466 agents sur emploi permanent tous statuts confondus (1 420 titulaires et 46 non titulaires) sont partis à la retraite. Sur cette même période, la ville a procédé à 2 906 recrutements dont 1 231 recrutements de titulaires et 1 675 recrutements de non titulaires.

Ainsi, depuis 2012, pour un agent qui est parti à la retraite, la ville en a recruté près de deux. Cette surcompensation des départs en retraite par de nouveaux recrutements montre que l'ordonnateur n'a pas tenté d'endiguer l'augmentation de la masse salariale par la maîtrise des effectifs de la ville.

Selon l'estimation de la chambre, présentée ci-dessous, l'embauche de personnels au-delà des départs en retraite aura coûté entre 2012 et 2017 près de 56 M€.

**Tableau n° 13 : Evaluation du gain financier du fait des départs en retraite**

	2 012	2 013	2 014	2 015	2 016	2 017		
ETP Permanent au 31/12 selon données ville	11393,85	11516,42	11653,78	11515,36	11568,8	11662,4		
Masse salariale agents permanents en M€ (source Rapport sur le CA 2012 à 2017)	426,848	439,843	456,242	461,586	453,684	470,155		
coût moyen brut chargé d'1 ETP permanent en €	37463	38193	39150	40084	39216	40314		
Départs en retraite	221	239	245	246	262	253		
masse salariale équivalent aux départs en retraite	8 279 326,83	9 128 051,69	9 591 676,69	9 860 756,07	10 274 635,92	10 199 377,06	57 333 824,25	cumul
							9 555 637,38	moyenne annuelle
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	cumul années	
recrutements titulaires (dont stag de nt non perm)	276	206	224	94	193	238	1231	
recrutements non titulaires	277	272	369	153	280	324	1675	
total recrutements tit et non titulaires permanents	553	478	593	247	473	562	2906	
coût brut équivalent aux recrutements	20 717 048,58	18 256 103,37	23 215 772,56	9 900 840,44	18 549 247,29	22 656 323,74	113 295 335,99	cumul
							18 882 556,00	moyenne annuelle
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	cumul années	
coût brut équivalent aux recrutements	20 717 048,58	18 256 103,37	23 215 772,56	9 900 840,44	18 549 247,29	22 656 323,74	113 295 335,99	
masse salariale équivalent aux départs	8 279 326,83	9 128 051,69	9 591 676,69	9 860 756,07	10 274 635,92	10 199 377,06	57 333 824,25	
surcoût annuel	12 437 721,75	9 128 051,69	13 624 095,87	40 084,37	8 274 611,37	12 456 946,68	55 961 511,74	
							9 326 918,62	moyenne annuelle

Source : Masse salariale et nombre de départs en retraite probables- Ville de Marseille.

D'ici à 2022, la ville a évalué, sur la base de l'âge moyen actuel de départ établi à 64 ans, à 1 467 le nombre de départs en retraite (dont 1 391 titulaires), selon une moyenne annuelle de 293,4 départs (sous réserve que l'âge limite de départ en retraite soit respecté), ce qui est supérieur aux 244,3 départs en retraite enregistrés en moyenne lors des 6 derniers exercices.

Il s'agit là d'un défi pour la collectivité, mais aussi d'une opportunité pour rechercher une adéquation entre les besoins de la ville et ses capacités financières.

**Tableau n° 14 : Nombre de départs probables sur les 5 prochaines années – hypothèse âge de départ à 64 ans, âge moyen de départ constaté en 2016 et 2017**

	2018 (nés en 1954)				2019 (nés en 1955)				2020 (nés en 1956)				2021 (nés en 1957)				2022 (nés en 1958)			
	A	B	C	total																
Administrative	27	21	68	116	14	16	27	57	16	9	57	82	21	9	72	102	19	21	66	106
Technique	18	12	101	131	6	4	54	64	11	7	65	83	13	12	77	102	9	11	73	93
Sportive		9		9		3		3		1		1		3		3			6	6
Culturelle	12	8	32	52	4		11	15	7	2	27	36	12	8	32	52	14	6	35	55
Animation		7	4	11			1	1		5	6	11		5	4	9			6	6
Medico sociale - sociale	1	4	35	40		1	14	15			22	22		1	31	32			2	33
Medico-sociale - santé	9		14	23	3		2	5	2		7	9	9		18	27	5		18	23
Police			9	9	2		1	3			1	1		1	4	5			1	5
TOTAL	67	61	263	391	29	24	110	163	36	24	185	245	55	39	238	332	47	53	236	336

Source : Ville de Marseille

Toutefois, la ville de Marseille ne semble pas décidée à prendre ces dispositions. Le rapport d'orientation budgétaires, montre que bien loin de reposer sur une réduction des emplois budgétaires à concurrence des départs définitifs et des départs en retraite en particulier, la construction du budget 2018 a tenu compte d'une balance des effectifs (solde des entrées et des départs) proche de 200 équivalents temps plein supplémentaires, soit équivalent à celle de l'année 2014.

L'objectif de la ville étant d'intégrer, « en plus des contingents habituels de recrutement et des reports, plus de 80 apprentis dans des emplois des filières ouvrières, d'effectuer des remplacements statutaires et de pourvoir de nouveaux postes : 50 dans des emplois de direction, d'encadrement et d'expertise, 40 dans des emplois de gardiens de police municipale, 20 maîtres-nageurs sauveteurs et agents des piscines ».

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur remarque qu'il serait plus cohérent de ramener les calculs aux seuls départs en retraite, en excluant les autres causes de départs définitifs. Pourtant, selon les données du tableau n° 12 produites par la ville en cours d'instruction, on constate bien une surcompensation, en particulier lorsque l'on compare les embauches aux seuls départs à la retraite (solde présenté de 1440).

## **3.2 La gestion inflationniste des primes et indemnités**

Selon les calculs opérés par la chambre dans la partie 3 ci-dessus, les primes versées pèsent près de 82,5 M€ dans le total de la masse salariale des personnels titulaires à fin 2017. Cette « masse primes » explique à elle seule plus de 25 % de l'augmentation entre 2012 et 2017 de la rémunération de cette catégorie de personnels.

Composée notamment des astreintes, heures supplémentaires, indemnités diverses, prime de fin d'année et autres primes du régime indemnitaire, il convient d'en analyser les composantes les plus représentatives (en pourcentage ou en valeur) et ayant le plus contribué à l'évolution de ces dépenses entre 2012 et 2017.

### **3.2.1 La nouvelle bonification indiciaire**

En décembre 2017, sur 11 417 agents titulaires et stagiaires ayant perçu une rémunération, 6 497 agents soit 57 % ont perçu une bonification indiciaire pour un total de 83 826 points représentant 392 809 €<sup>43</sup>. Les dépenses au titre de la NBI ont progressé de 10,2 % depuis 2012, soit plus que la progression des effectifs titulaires (+ 1,28 %) et alors même que la première revalorisation indiciaire de la période est intervenue en juillet 2016 (+ 0,6 %) suivie d'une seconde du même niveau au 1<sup>er</sup> février 2017. Elle représente toujours 1,4 % de la rémunération totale des titulaires ce qui n'est pas très excessif en soi (le ratio habituellement associé à une NBI correctement mis en œuvre se situant entre 0,9 et 1 %).

<sup>43</sup> Source ville : Liste attributaires au 31/12/2017.

**Tableau n° 15 : Evolution des dépenses de NBI sur la période**

en €	2012	2013	2014	2015	2016*	2017	Var. annuelle moyenne	Evolution sur la période
Effectifs titulaires	10 959	11045,6	11202,1	11222,77	11025,13	11099,63	0,3%	1,28%
progression effectifs titulaires		0,8%	1,4%	0,2%	-1,8%	0,7%		
Rémunération principale du personnel titulaire sd 64111	222 633 839	224 533 748	230 969 928	236 757 147	234 514 927	241 984 722	1,7%	8,69%
progression rémunération principale titulaires		0,9%	2,9%	2,5%	-0,9%	3,2%		
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires sd 64118	60 137 348	60 953 942	64 754 571	65 974 764	65 385 720	67 373 605	2,3%	12,03%
Progression du RI voté par l'assemblée délibérante - titulaires		1,4%	6,2%	1,9%	-0,9%	3,0%		
Autres indemnités sd 64112 (IR, SFT, NBI)	13 948 874	14 188 996	14 593 962	15 078 172	14 723 797	15 076 636	1,6%	8,08%
Progression autres indemnités		1,7%	2,9%	3,3%	-2,4%	2,4%		
dont NBI	4 154 539	4 245 230	4 317 598	4 446 294	4 450 905	4 579 557	2,0%	10,23%
progression NBI		2,2%	1,7%	3,0%	0,1%	2,9%		
<b>= Rémunérations du personnel titulaire (a)</b>	<b>296 720 060</b>	<b>299 676 687</b>	<b>310 318 460</b>	<b>317 810 084</b>	<b>314 624 443</b>	<b>324 434 963</b>	<b>1,8%</b>	<b>9,34%</b>
<b>Progression Rémunération totale titulaires</b>		<b>1,0%</b>	<b>3,6%</b>	<b>2,4%</b>	<b>-1,0%</b>	<b>3,1%</b>		
Part de la NBI dans la rémunération totale des titulaires	1,40%	1,42%	1,39%	1,40%	1,41%	1,41%		

Source : ville de Marseille et comptes de gestion

**Tableau n° 16 : Bénéficiaires de la NBI par nombre de points accordés décembre 2017**

Nombre de points attribué au titre de la NBI	Total
10	3997
15	1743
19	44
20	296
25	371
30	36
60	10
<b>Total</b>	<b>6497</b>

Source : ville de Marseille

Toutefois, le fait que plus d'un fonctionnaire sur deux la perçoit conduit à estimer que cette attribution est loin de revêtir le caractère exceptionnel que lui confèrent les textes. Il dénote même une lecture extensive de la réglementation s'agissant de l'attribution de la NBI dans les quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville et de l'éducation, ainsi qu'au titre pour les missions d'accueil.

### 3.2.1.1 NBI accueil du public à titre principal

17 % des agents (1 105) marseillais bénéficiaires sont gratifiés de 10 points indiciaires supplémentaires au titre de l'exercice de fonctions d'accueil du public à titre principal<sup>44</sup>.

<sup>44</sup> Point 33 du décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 : fonctions d'accueil exercées à titre principal.

Le Conseil d'État, dans son arrêt n° 284380 du 7 juin 2007, commune de Carrières sur Seine, a précisé la notion d'exercice « à titre principal » : les dispositions réglementaires « doivent être interprétées comme réservant ce droit aux agents dont l'emploi implique qu'ils consacrent plus de la moitié de leur temps de travail total à des fonctions d'accueil du public ; que, pour l'application de cette règle, il convient de prendre en compte les heures d'ouverture au public du service, si l'agent y est affecté dans des fonctions d'accueil du public, ainsi que, le cas échéant, le temps passé par l'agent au contact du public en dehors de ces périodes, notamment à l'occasion de rendez-vous avec les administrés ». Quant à la notion de public, la réponse ministérielle QE n° 53255 du 6 novembre 2000, JOAN n° 6 du 5 février 2001 indique qu'elle doit s'entendre comme l'accueil d'usagers extérieurs à la collectivité. Ainsi, pour bénéficier de la NBI « accueil à titre principal » deux conditions doivent être réunies : activité d'accueil pendant plus de la moitié du temps de travail de l'agent, et accueil d'usagers extérieurs à la collectivité. Les services administratifs propres au fonctionnement interne de la collectivité ne sauraient être considérés, quant à eux, comme des services accueillant les usagers extérieurs à la collectivité.

Il ressort d'un contrôle par sondage des bénéficiaires que 10 d'entre eux, adjoints administratifs ou techniques sont affectés à la division des ressources partagées DGARH, 16 dont un rédacteur sont affectés à la Direction de la logistique administrative et technique de la DGS, 1 au service analyse et prospective dialogue de gestion, 2 personnes à la Direction générale adjointe du numérique et système d'information, 16 au service des assemblées et commissions, 3 au service conseil expertise et suivi des procédures, 1 au service contrôle et logistique sportifs régies, 3 au service coordination transverse et études, 9 aux archives municipales, 2 au service traitement et gestion du budget, 4 au service des retraites, 3 au service médecine du travail, 11 au service médecine de conseil et de contrôle, 2 au service gestion du temps de travail et des médailles, 1 au service gestion administrative des carrières, 1 au service formation,

Par ailleurs elle est également attribuée à 36 agents des directions et services des ressources partagées suivantes :

structure d'affectation	Total
SERVICE DES RESSOURCES PARTAGEES DIRMER	1
SERVICE DES RESSOURCES PARTAGEES DL	1
SERVICE DES RESSOURCES PARTAGEES DR	1
SERVICE DES RESSOURCES PARTAGEES DPMS	2
SERVICE DES RESSOURCES PARTAGEES DASA	3
SERVICE DES RESSOURCES PARTAGEES DGUP	3
SERVICE DES RESSOURCES PARTAGEES MUTUALISE DPJ DECV	3
SERVICE DES RESSOURCES PARTAGEES SPORTS	4
SERVICE DES RESSOURCES PARTAGEES DEP	5
SERVICE DES RESSOURCES PARTAGEES DEJ	13
Total	36

Or tous ces services sont des services supports de la ville de telle sorte qu'il est peu probable que la mission principale de l'ensemble de ces agents comme l'exige le juge administratif consiste à accueillir les administrés mais plutôt leurs collègues, en l'occurrence à l'occasion des visites médicales, dossiers de retraite etc.

En outre, curieusement, au moins 185 agents affectés dans les musées ou dans les services de la direction des Musées et 107 dans le service des bibliothèques perçoivent la NBI accueil du public (dont 16 à la bibliothèque de Bonneveine) de même que 14 personnes au conservatoire national à rayonnement régional, 7 adjoints administratifs à l'Opéra alors qu'on en compte seulement 2 dans l'ensemble des piscines de la ville qui accueillent aussi pourtant du public.

SITE	Attributaires de la NBI accueil du public à titre principal
Vieille Charite	39
Musee Histoire de Marseille	36
Musee des Arts Decoratifs et de la Mode	25
Musee des Beaux Arts	25
Musee Art Contemporain	20
Musee Cantini	19
Service des musées	6
Direction des Musees	4
Musees Agents Rouleurs	4
Musees Agents Surete Nuit	3
Conservation Patrimoine et Service Collections	2
Musee Arts Africains Océaniens Amerindiens	1
Musees Service des Publics	1
Total général	185

Selon l'ordonnateur le contrôle interne de la direction des ressources humaines sera renforcé et une étude de 122 situations, relevées par cette direction, sera conduite. L'ordonnateur confirme également que l'attribution de la NBI accueil des piscines est une erreur matérielle, il s'est engagé à apporter toutes les rectifications utiles.

### 3.2.1.2 Attribution de la NBI « ville »

Le nouveau périmètre de zonage des quartiers prioritaires se trouve réduit par rapport à celui des ZUS, avec en principe pour conséquence une diminution significative du nombre de bénéficiaires. Pour autant pour les agents qui (au 1<sup>er</sup> janvier 2015) ne seraient plus éligibles à la NBI, dès lors que la zone dans laquelle ils exercent toujours leurs fonctions ne figure plus dans le nouveau zonage réglementaire des quartiers prioritaires de la politique de la ville (dont la liste est fixée par le décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2015), la suppression de l'avantage indiciaire est progressive<sup>45</sup> : maintien de l'intégralité perçue au 1<sup>er</sup> janvier 2015 jusqu'au 31 décembre 2017, perception des deux tiers jusqu'au 31 décembre 2018 et d'un tiers jusqu'au 31 décembre 2019.

A la ville de Marseille 2 206 agents sont ainsi encore attributaires de la NBI « ZUS » en vertu du dispositif transitoire dégressif et 660 de la NBI « ville » ou « QPV ».

<sup>45</sup> Décret 2015-1386 du 30 octobre 2015.

L'attribution de la NBI « ville », comme auparavant la NBI « ZUS », repose sur une déclaration du service qui atteste que l'agent exerce dans un quartier priorisé en contact à titre principal avec un public « issue d'un quartier prioritaire » si le lieu de travail est à proximité du nouveau périmètre. Afin de mettre en œuvre la NBI « ville », dont l'application devait entrer en vigueur avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2015, les délégués et directeur de services ont été consultés en avril 2016, afin d'identifier les postes éligibles et d'en dresser la nouvelle cartographie sur une base déclarative étayée et argumentée.

Pourtant, il apparaît que la ville applique une lecture extensive du texte du décret n° 2006-780. Outre l'octroi justifié pour l'exercice des fonctions dans un périmètre éligible zone urbaine sensible, quartier prioritaire de la ville et dans les services et équipements situés dans leur périphérie lorsqu'ils assurent leur service en relation directe avec la population de ces quartiers, la ville attribue la NBI aux agents dès lors que les chefs de service déclarent qu'ils sont amenés à côtoyer la population des quartiers priorisés quel que soit le site géographique de l'exercice de leurs fonctions en périphérie ou pas. Selon les services les sites concernés se situeraient sur les ¾ du territoire de la ville.

Ainsi se retrouvent attributaires de 15 points de NBI « ville », 4 agents ASVP en charge de la surveillance du parc du Pharo dans le 7<sup>ème</sup> arrondissement de Marseille, certaines, 1 adjoint du patrimoine affecté au musée des Arts décoratifs et de la mode au château Borély (8<sup>ème</sup>), 2 agents au musée d'art contemporain (8<sup>ème</sup> arrondissement), 53 personnel piscines non identifiées etc., autant d'affectations éloignées voire très éloignées, des quartiers prioritaires.

La NBI accordée aux personnels des écoles au titre de zones urbaines sensibles ou quartiers prioritaires de la politique de la ville doit être attribuée selon la même logique, mais les données du SIRH n'ont pas permis par recoupement d'identifier les écoles individuellement.

Au vu de la réponse de l'ordonnateur, prenant acte de son intention de renforcer le contrôle des attributions grâce au nouveau SIRH Azur, la chambre rappelle que la NBI ne peut pas être un moyen d'incitation à la mobilité pour palier l'absentéisme relevé par l'ordonnateur dans ses piscines municipales.

### 3.2.1.3 Autres cas d'attribution

571 agents perçoivent 15 points de NBI « police municipale » sur la base de l'alinéa n° 31 du décret n° 2006-780.

418 policiers municipaux (sur près de 450 emplois recensés dans l'organigramme) perçoivent 15 points de bonification (dont un dans les effectifs dits extérieurs pour décharge syndicale, Cf. *ci-après*)

Les fonctions de sécurité, de gardiennage, ouvrent également droit au bénéfice d'une NBI, à condition qu'elles soient exercées à titre principal et dans un quartier prioritaire de la politique de la ville ou un service et équipement situé en périphérie de ces zones et assurant leur service en relation directe avec la population de ces quartiers (Art. 1<sup>er</sup> du décret n° 2006-780 du 3 juillet 2006).

Sur cette base, la ville de Marseille a également attribué la NBI « police municipale », à 52 agents de surveillance de la voie publique (ASVP) qui exercent certaines fonctions de police, ce qui a été admis en réponse par le ministre de l'action et des comptes publics<sup>46</sup>, sous réserve de l'appréciation du juge, dès lors qu'ils exercent à titre principal, c'est-à-dire plus de la moitié de leur temps de travail, des fonctions de police municipale dans un quartier prioritaire de la politique de la ville.

Par extension, la ville a également accordé 15 points de NBI « police municipale » à 101 adjoints territorial du patrimoine en charge de la surveillance des parcs et jardins qui seraient dotés de certains pouvoirs de police.

L'affectation de certains d'entre eux (alors qu'elle n'est pas communiquée pour la grande majorité des bénéficiaires de telle sorte qu'il est difficile de s'assurer qu'elle répond à la nouvelle géographie prioritaire de la ville), au service « Pharo général » du 7<sup>ème</sup> arrondissement de Marseille qui ne figure pas parmi les quartiers prioritaires, ne leur donne pas droit au versement de 15 points de NBI.

Il est excessif de considérer que conformément à l'alinéa n° 31 du décret n° 2006-780, tous les agents de police, ASVP ou agents des parcs et jardins de la ville exercent leurs fonctions à titre principal dans ou en périphérie de ses 33 quartiers prioritaires. D'ailleurs, dans sa réponse la ville ne mentionne une NBI « police municipale QPV<sup>47</sup> » que pour 34 d'entre eux. En outre le fait d'être affecté au centre de supervision urbain pour 76 d'entre eux ne figure pas parmi les conditions requises suffisantes donnant droit à la NBI.

Un respect plus scrupuleux de la réglementation dans l'attribution de la NBI pourrait contribuer à réduire le poids des dépenses de personnel supportées par la collectivité et dans tous les cas, réserver son utilisation afin de pourvoir certains postes peu attractifs, ou inciter les agents à se former pour occuper un poste à plus forte technicité ou responsabilités particulières doté d'une NBI. Il s'agit de l'utiliser comme un véritable outil de gestion.

### **3.2.2 Les heures supplémentaires**

Selon les données transmises par la collectivité, après neutralisation des heures supplémentaires à caractère exceptionnel (inhérentes aux élections tenues en 2014 et 2017), les heures supplémentaires payées aux personnels de la ville ont augmenté de près de 24 % entre 2012 et 2017 pour atteindre un montant de près de 3,8 M€ en fin de période.

Selon le rapport adressé en février 2016 par le directeur général adjoint ressources humaines (DGARH) au directeur général des services (DGS), la direction des ressources humaines (DRH) attribue chaque année, en début d'exercice, aux Délégations Générales une enveloppe d'heures supplémentaires susceptibles d'être effectuées au sein de leurs services. Un tableau de suivi des consommations de cette enveloppe est établi chaque mois par la DRH, permettant de mettre régulièrement en évidence des dépassements, et d'alerter en conséquence les délégués généraux concernés, sous couvert du DGS.

<sup>46</sup> Question écrite. Assemblée Nationale n° 3061 du 21 novembre 2017.

<sup>47</sup> Quartiers prioritaires de la ville.

Chaque chef de service procède mensuellement, sous sa responsabilité, à une déclaration sur l'intranet-paie des heures supplémentaires réalisées par les agents du service (en précisant les dates, heures de début et de fin), et transmet à la DRH les états nominatifs attestant du service réellement fait. Des contrôles applicatifs par la DRH permettent de s'assurer que les agents sont bien éligibles aux heures supplémentaires (absence pour maladie, temps partiel...). En cas de dépassement envisagé du contingent mensuel de 25 heures, une demande de dérogation motivée doit être soumise à la DRH, qui peut la valider ou la rejeter sur décision du DGS. La DRH prend les arrêtés correspondants et procède au paiement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS).

La chambre relève que, selon les termes même du rapport précité, le dispositif en vigueur en 2016 présente les insuffisances et risques qui suivent :

- Le recours préférentiel à la compensation plutôt qu'à l'indemnisation n'est pas pratiqué ;
- La notion de contingent mensuel de 25 heures est souvent interprétée à tort comme un acquis reconduit systématiquement chaque mois, ayant le caractère d'un complément forfaitaire de rémunération ;
- La notion de circonstances exceptionnelles, condition d'octroi du contingent mensuel de 26 h à 36 h, n'est pas respectée en tant que telle dans la mesure où elle est devenue permanente : l'exception est devenue la règle ;
- Il n'y pas à ce jour, de contrôle automatisé au sein des services municipaux. Or, l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 dispose que le versement des IHTS est subordonné à la mise en œuvre par l'employeur de moyens de contrôle automatisés permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies par les agents concernés ;
- Le paiement des IHTS, se fonde donc exclusivement sur les états déclaratifs établis par les chefs de Service, source d'écarts entre heures déclarées et heures réellement effectuées. Dans de nombreux cas, il est permis de douter de la sincérité de ces états.

Les risques encourus au regard de cette situation insatisfaisante sont suffisamment importants pour être signalés :

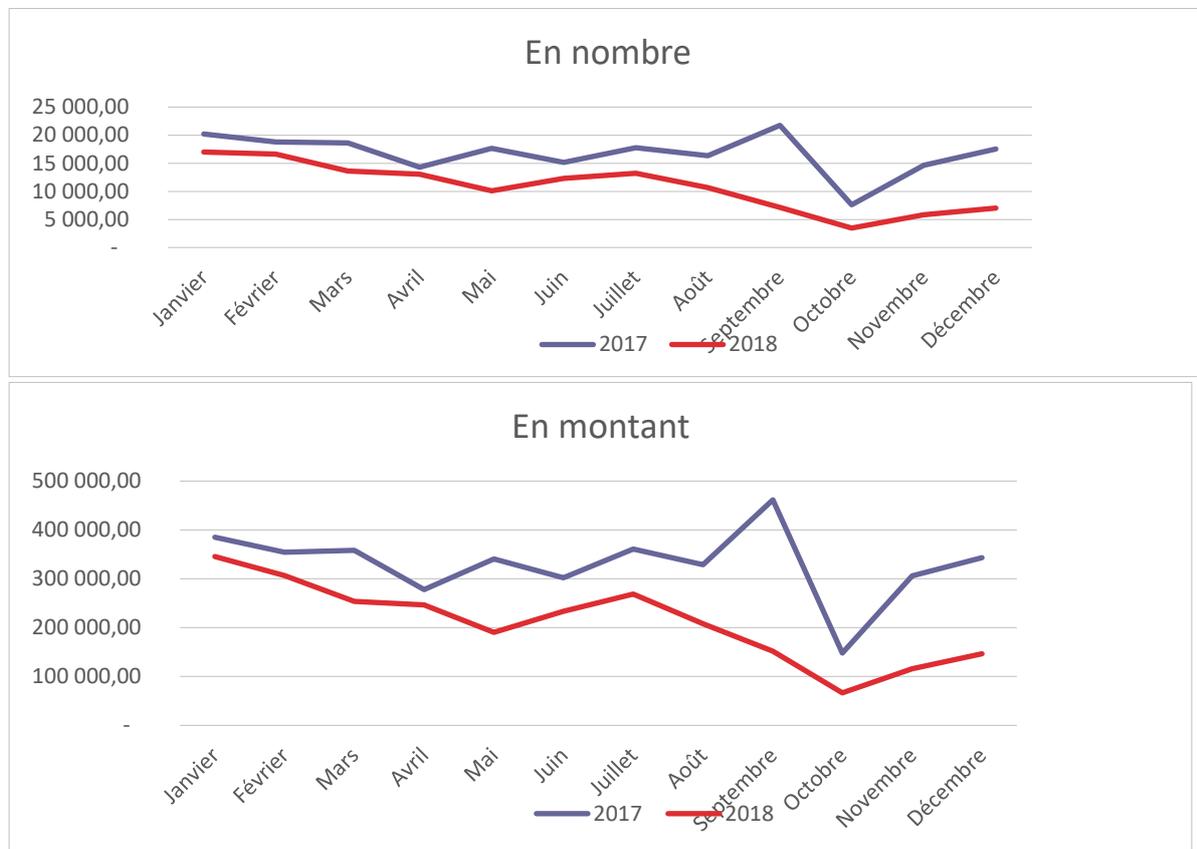
- En 2015, l'état des 2 857 bénéficiaires fait apparaître trois niveaux de criticité en cas de contrôle : zone rouge de risque majeur (de 26 h à 36 h par mois sur 11 mois), zone bleue critique (25 h par mois sur 11 mois) et zone verte de tolérance pour 95 % des agents ;
- Le Trésorier municipal aurait pu à tout moment être amené à refuser les titres de paiement d'IHTS, relevant notamment de la zone rouge de risque majeur, faute de mise en œuvre de moyens de contrôle automatisés, faute de justificatifs suffisamment établis ou en raison du caractère systématique et forfaitaire de certaines attributions. Il demande maintenant plus régulièrement à la DRH de fournir des explications complémentaires sur les rémunérations accessoires versées par la Ville de Marseille.

La chambre considère que cette situation peut avoir pour conséquence le paiement d'IHTS indues faute de contrôle suffisant.

Le même rapport de 2016 au DGS a formulé un certain nombre de recommandations (note de cadrage, états prévisionnels des besoins en heures supplémentaires, contrôles automatisés...). La chambre ne peut que valider, sur le principe, les propositions faites afin d'améliorer/sécuriser/maîtriser le système d'attribution des heures supplémentaires.

Les constats opérés lors du contrôle mettent en évidence que plusieurs de ces propositions ont été suivies d'effets. L'avancement des actions menées a d'ailleurs fait l'objet d'une présentation au DGS en avril 2018, assortie de propositions complémentaires. Ce dernier a par la suite, rappelé en juillet 2018, via une note de service adressé à l'ensemble des directeurs et délégués généraux (dont les mairies de secteur), l'enveloppe des heures supplémentaires s'en trouvait réduite.

Aussi, la chambre prend acte des actions menées en constatant que les volumes d'heures supplémentaires rémunérées ont montré une inflexion entre 2017 et 2018<sup>48</sup> (heures « élection » neutralisées) :



Pour autant, le déploiement annoncé des badgeuses prend du retard et va rapidement « bloquer » l'effort entrepris. En dehors de tout système de gestion automatisée du temps de travail, le service fait continue à être validé « manuellement » et selon les « anciens principes ». Quand bien même le processus de contrôle dans le SIRH « Azur » paraît aujourd'hui défini, il ne garantit en rien la fiabilité et la cohérence de l'information saisie.

<sup>48</sup> Cf. annexe 14.

Au surplus, la chambre observe que, contrairement à ce que préconisait le plan d'action validé de 2016, repris et complété en 2018 de nouvelles actions, le plan d'audit 2017-2018 de l'inspection générale des services ne contient apparemment pas de contrôle approfondi et ciblé sur la thématique heures supplémentaires. La chambre préconise que le processus complet de réalisation et de liquidation des heures supplémentaires fasse l'objet d'un contrôle permanent de la part de l'inspection générale des services, compte tenu de l'historique et des risques, nombreux et majeurs, relevés par les services de l'ordonnateur eux-mêmes.

A cet égard, une analyse approfondie sur la base des heures supplémentaires rémunérées en 2017 met en évidence que, si les mesures de maîtrise (volume et montant) semblent avoir eu un effet, plusieurs anomalies majeures entachent encore la gestion de l'ordonnateur et le maintiennent dans une position sérieusement risquée :

**Tableau n° 17 : L'attribution et la perception tous les mois d'heures supplémentaires**

Service	Total H Sup payées par service (ordre décroissant, en nombre)	Nb personnes concernées	Moyenne par personne qui perçoit H sup tous les mois
DIVISION OPERATIONNELLE DPMS	1666	10	166,6
Garage Hotel de Ville	1612	4	403,0
Secretariat General Logistique Elus	1541	7	220,1
Garage Curtel	1028	6	171,3
Stades et Gymnases	810	4	202,5
SERVICE DES OPERATIONS FUNERAIRES	763	3	254,3
MISSION PILOTAGE MODERNISATION ADMINISTRATION MUNI	479	2	239,5
DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES	443	3	147,7
LOGISTIQUE ADMINISTRATIVE ET TECHNIQUE DE LA DGS	407	1	407,0
DIRECTION DU SECRETARIAT GENERAL	399	1	399,0
GROUPES ELUS	266	1	266,0
MAIRIE DES ARRONDISSEMENTS 9 ET 10	244	1	244,0
CIMETIERES COMMUNAUX	219	1	219,0
MEDECINE DU TRAVAIL	211	2	105,5
ACTIVITES ET MOYENS PEDAGOGIQUES	196	1	196,0

Concessions Reprise	192	2	96,0
SERVICE DU COURRIER CENTRAL	185	2	92,5
DIRECTION DE LA POLICE MUNICIPALE ET DE LA SECURIT	172	1	172,0
DIRECTION DE LA GESTION URBAINE DE PROXIMITE	168	1	168,0
MAISON DU LOGEMENT	155	1	155,0
DISPOSITIF PLAGES GESTION DES EQUIPEMENTS	152	2	76,0
REGIE MUNICIPALE DES POMPES FUNEBRES	124	1	124,0
Entretien Museum Histoire Naturelle	111	1	111,0
SERVICE ASSEMBLEES ET COMMISSIONS	103	1	103,0
Entretien Gestion Immobiliere Patrimoine	99	1	99,0
Surveillance Voie Publique	90	1	90,0
Entretien Groupe Elus	74	1	74,0
SERVICE DE L'ENTRETIEN	58	1	58,0
<b>Total général</b>	<b>11967</b>	<b>63</b>	<b>190,0</b>

Source : Ville de Marseille - Fiches de paye

63 personnes ont perçu, tous les mois de l'année 2017, des heures supplémentaires. Elles se sont partagées près de 12 000 heures, représentant en moyenne 190 heures par personne sur l'année.

Les cas de dépassement et l'atteinte de « records » :

Près de 100 personnes ont perçu en 2017, en moyenne mensuelle, plus de 25 heures supplémentaires rémunérées.

Les cas de dépassement mensuel des 25 heures (maximum autorisé) sont nombreux, près de 500 cas recensés sur la seule année 2017. Quasiment tous les mois sont concernés, y compris ceux pour lesquels l'« effet élections » n'a pas eu d'incidence. Certains cas battent des records, avec plus de 100 heures supplémentaires payées sur le mois (jusqu'à 202 heures en juillet 2017, soit plus d'un temps plein travaillé), ce qui conduit évidemment l'agent, dans la mesure où les heures sont effectivement réalisées, à dépasser les 48 heures de travail effectif sur une semaine. Ces cas mériteraient d'être signalés aux services compétents en matière d'inspection du travail. La chambre appelle l'ordonnateur à la plus grande vigilance sur la notion de « service fait ».

Ainsi, le bilan des heures supplémentaires versées en 2017 met en évidence que sur les 1 373 versements effectués, 546 représentent le maximum autorisé de 25 heures et 500 dépassent ce maximum. Cela signifie que près des 3/4 des heures supplémentaires attribuées sont liquidées soit au maximum autorisé, soit le dépassent.

La chambre invite donc l'ordonnateur à établir le même bilan que celui précédemment réalisé et à en tirer les conséquences (plan d'actions complémentaire, ciblage sur les services concernés, service fait...).

L'ordonnateur précise dans sa réponse aux observations provisoires que « *la légère augmentation du nombre d'heures supplémentaires en fin d'année 2018, correspond à la nécessité circonstancielle de faire face aux exigences liées au drame de la rue d'Aubagne, et à la psychose qu'il a engendré dans la Ville* ».

### **3.2.3 Le régime indemnitaire**

#### **3.2.3.1 Dispositions générales**

Aux termes de la loi n° 83-54 du 26 janvier 1984 - art. 88, l'assemblée délibérante est seule compétente pour instituer par délibération le régime indemnitaire des agents relevant de la collectivité territoriale. Dans la limite des dispositions législatives ou réglementaires et du respect du principe de parité avec les agents de l'Etat, l'assemblée fixe pour chaque grade, cadre ou catégorie d'emploi de chaque filière, assez librement les contours du régime indemnitaire, tant pour les éléments qui le constituent (dans leur nature et leur montant) que pour les conditions de son attribution (les modulations). Elle doit viser les textes de référence fondant la légalité des avantages attribués, de manière à permettre aux autorités chargées du contrôle de la légalité et budgétaire la vérification du respect des règles applicables.

Depuis 2002 et jusqu'à la mise en œuvre du nouveau régime indemnitaire de référence (*Cf. ci-après*), l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) et l'indemnité d'exercice des missions des préfetures (IEMP), étaient les principales composantes du régime indemnitaire de la grande majorité des agents de catégorie C des collectivités territoriales et des agents de catégorie B dont l'indice de traitement était inférieur ou égal à 380. Ces deux indemnités étaient réputées attribuées individuellement en tenant compte de la manière de servir, après évaluation professionnelle, et modulées par application aux montants de référence annuels prévus par les textes d'un coefficient multiplicateur. Ce coefficient était compris pour l'IAT entre 0 et 8, pour l'IEMP entre 0 et 3, et ce dans la limite de l'enveloppe globale votée par l'assemblée délibérante.

Les agents territoriaux de catégorie A et les agents de catégorie B dont l'indice était supérieur à 380 percevaient très majoritairement, jusqu'à la mise en œuvre du nouveau régime indemnitaire de référence (*Cf. ci-après*), un régime indemnitaire composé d'une indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) et de l'IEMP, dont le montant variait selon le supplément de travail fourni et l'importance des sujétions auxquelles est soumis l'agent dans l'exercice de ses fonctions. Le montant individuel au titre de l'une ou l'autre indemnité est attribué, dans la limite de la modulation votée par l'assemblée délibérante mais ne peut être supérieur respectivement à huit et trois fois le montant moyen annuel de référence fixé par les textes.

Pour les corps et grades des administrateurs et attachés territoriaux, dès lors que leurs homologues de l'Etat en bénéficiaient de par la loi, au fur et à mesure de la publication des arrêtés ministériels et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2012, les collectivités territoriales étaient tenues, lors de la première modification de leur régime indemnitaire qui suivrait l'entrée en vigueur de la prime de fonctions et de résultats (PFR), de la substituer à l'IFTS et l'IEMP.

Les administrateurs territoriaux y sont éligibles depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, les attachés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011.

A compter du 31 décembre 2015, le décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008 instaurant la PFR a été abrogé. Doit lui succéder le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), institué dans la fonction publique d'Etat par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014. Ce régime a vocation, sauf exceptions énumérées par arrêté, à se substituer au régime indemnitaire attribué à la grande majorité des agents des collectivités territoriales, notamment à l'IAT, l'IEMP, la PFR, l'IFTS et la prime de fonctions informatiques. Ce nouvel outil indemnitaire de référence est centré sur une indemnité principale, correspondant à la reconnaissance de l'expertise et des sujétions dans l'exercice des fonctions occupées par l'agent (IFSE). Il est également doté d'un complément indemnitaire annuel (CIA), conditionné à l'engagement professionnel et la manière de servir, appréciés au moment de son évaluation professionnelle et dont le versement individuel est par conséquent facultatif.

Le décret n° 97-1223 du 26 décembre 1997 et l'arrêté du 24 décembre 2012 instaurant l'IEMP ont été abrogés par le décret n° 2017-829 du 5 mai 2017 et l'arrêté du 5 mai 2017 (J.O. du 7 mai 2017). Les collectivités et établissements publics devaient délibérer pour mettre en place le nouveau régime indemnitaire RIFSEEP.

### 3.2.3.2 Les dispositions applicables à la ville de Marseille

Annuellement en fin d'année, l'exécutif présente aux fins de délibération à son conseil municipal un rapport ainsi qu'un projet de délibération qui fixe le montant de l'augmentation du régime indemnitaire sur l'année à venir. A ce projet de délibération est annexé le règlement municipal cadrant les modalités et règles d'attribution.

L'analyse de ces documents sur les trois exercices 2016, 2017 et 2018 met en évidence, qu'en l'absence de prise en compte des modifications réglementaires intervenues sur la période en examen ou du fait de leur prise en compte partielle et tardive, le régime indemnitaire voté et la délibération support reposent sur un dispositif complexe et peu lisible, des références obsolètes. De surcroît il se révèle à certains égards irréguliers.

#### 3.2.3.2.1 Un régime illisible et non corrélé à la manière de servir

La délibération annuelle précitée du conseil municipal se réfère toujours à la délibération « fondatrice » du 15 décembre 2003. La délibération annuelle « *a pour objet de proposer des modifications et des revalorisations des taux et montants actuels* », ce qui explique l'empilement année après année de règles d'attributions particulières.

Ce mécanisme, plutôt que de dérouler par filière, cadre d'emploi et grade les conditions d'attribution des primes et indemnités de référence (IAT, IEMP, IFTS...), conduit à un empilement sans cohérence de primes. Certaines appellations retenues dans les délibérations prêtent à confusion entre ce qui relève d'une prime « de base » forfaitisée de ce qui relèvent de véritables suppléments indemnitaires.

Malgré une mention appuyée sur la volonté de mettre en place un régime indemnitaire qui tienne compte du « *niveau de responsabilité, [de] l'expertise et [des] acquis professionnels, [de] la qualité du service rendu [de] l'implication professionnelle et [de] la manière de servir* », la ville de Marseille a construit un régime en réalité dé-corrélé de la manière de servir pour 81 % de ses effectifs.

De manière synthétique, outre la prime annuelle relevant de l'article 111, le régime indemnitaire est, sur la période, composé de l'attribution des primes suivantes :

- Pour la très grande majorité des agents de catégorie C, sans cohérence de filières et de cadres d'emplois, un régime indemnitaire que l'on pourrait qualifier de « base », abondé, selon les sujétions liées aux activités exercées, de supplément(s) indemnitaire(s) et élaboré par référence à l'IAT et/ou l'IEMP, le tout versé sous la forme d'un forfait, versé sans aucune modulation ni prise en compte individualisée corrélée à la manière de servir.
- Pour les agents de catégorie C « faisant fonction de B » et les agents de catégorie B et A, un régime indemnitaire prévu pour être modulé individuellement selon les dispositions réglementaires, pour la grande majorité et basé sur l'IAT, l'IEMP et l'IFTS, à l'exception d'autres primes spécifiques selon les filières<sup>49</sup>. Certains agents perçoivent également la prime dite d'Etude, autre prime relevant de l'article 111<sup>50</sup>.

Seuls les administrateurs percevaient la PFR (abrogée depuis le 31 décembre 2015) jusqu'à la mise en œuvre à titre expérimental de l'IFSE, composante du RIFSEEP, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a confirmé servir à plus de 80% de son personnel des primes non corrélées à la manière de servir. « *Le choix de ne pas moduler individuellement les montants de primes des agents de catégories C au regard de leur manière de servir s'appuie sur les objectifs suivants :*

- *Préserver la cohésion d'équipe qu'une individualisation des rémunérations aurait pu détériorer et la préférence donnée aux évolutions salariales profitant à un collectif de travail ;*
- *Améliorer l'attractivité de certains métiers peu valorisés et en tension ;*
- *Maîtriser l'impact budgétaire avec un éventuel effet inflationniste qu'une gestion individualisée aurait compromis, compte tenu du volume d'agents concernés (8000), et des indicateurs nécessaires pour objectiver les décisions individuelles l'octroi. »*

<sup>49</sup> Indemnité de sujétion des conseillers des activités physiques et sportives, prime de service et de rendement, et indemnité spécifique de service des cadres A et B de la filière technique, indemnité de conservation, indemnité de suivi et d'orientation dans la filière culturelle, prime de service et prime de sujétion et prime d'encadrement pour les cadres des filières sociale et médico-sociale.

<sup>50</sup> Cf. rapport d'observations définitives de la chambre, commune de Marseille 1997-2005. Cette prime a été créée par délibération n° 90/725/AG du 21 décembre 1990. Auparavant une prime était versée aux cadres pour rétribuer les études qu'ils conduisaient par l'intermédiaire de l'association pour le développement des études techniques (ADETEC). Elle a créé au bénéfice des cadres une prime de rendement. Les crédits nécessaires au paiement de cette prime de rendement sont calculés sur la base de 5 % du traitement budgétaire des bénéficiaires, les attributions individuelles ne pouvant excéder 18 % du traitement le plus élevé du grade du bénéficiaire.

### 3.2.3.2.2 Une mise en œuvre retardée des nouvelles composantes du régime indemnitaire

DISPOSITIF LEGAL					
	IEMP abrogé le 05 mai 2017	IAT	IFTS	PFR à substituer au plus tard le 01/01/2012 à l'iemp et l'IFTS aux catégorie A de la filière administrative. PFR Abrogée le 31/12/2015	RIFSEEP à substituer à la PFR, l'IEMP, l'IFTS (entre le 01/01/2016 et le 01/01/2018)
administrateurs	1997		2002	01/01/2010	
directeurs et attachés	1997		2002	01/01/2011	
attachés	1997		2002	01/01/2011	
catégorie B	1997		2002		
catégorie C	1997	2002			
<b>CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE AU SEIN DE LA VILLE DE MARSEILLE</b>					
<b>RI VDM 2016</b>					
				X (mais référencée comme telle qu'à compter de 10/2016 ou elle se substitue à "prime")	
administrateurs					NON
Directeurs	X		X	NON	NON
Attachés	X		X	NON	NON
Cat B	X		X		NON
cat C	FORFAIT				NON
<b>RI VDM 2017</b>					
					X (bien que la nomenclature de paye, reprenne toujours la prime de fonction et de résultat)
administrateurs					X (bien que la nomenclature de paye, reprenne toujours les anciennes primes : IFTS, IEMP et prime d'étude)
Directeurs					
attachés	X		X		NON
Cat B	X		X		NON
cat C	FORFAIT				NON
<b>RI VDM 2018</b>					
					X (référéncée en tant que IFSE à compter de 05 2018)
administrateurs					X (référéncée en tant que IFSE à compter de 05 2018)
Directeurs et attachés hors classe					
attachés	X		X		NON
Cat B	X		X		NON
cat C	FORFAIT				NON

Malgré plusieurs modifications du régime indemnitaire intervenues après l'entrée en vigueur de la PFR<sup>51</sup>, pour les grades du corps des attachés territoriaux, cette prime n'a finalement jamais été instaurée au bénéfice du cadre d'emploi des attachés territoriaux (directeurs, attachés hors classe et attachés).

La chambre observe également une mise en œuvre très retardée et limitée du RIFSEEP.

Au regard de l'avancement du déploiement du RIFSEEP dans la fonction publique d'Etat, le RIFSEEP devrait avoir été mis en place au 1<sup>er</sup> janvier 2018 pour plus de 81 % des agents permanents de la ville de Marseille et pour certains depuis plusieurs années<sup>52</sup> (Cf. *annexe n° 10*).

Plusieurs fois annoncée par la ville de Marseille, pour janvier 2018, puis janvier 2019 la généralisation du dispositif n'a pas à ce jour été présentée à l'approbation du conseil municipal.

Une simple expérimentation très limitée, par ailleurs menée dans des conditions peu réglementaires, a été lancée, à l'occasion des délibérations relatives au régime indemnitaire annuel, de 2017 au bénéfice des seuls administrateurs et directeurs, puis de 2018 pour son extension aux attachés hors classe. Cette dernière délibération ayant suscité, dans le cadre du contrôle de légalité, l'injonction du préfet des Bouches du Rhône de procéder sans tarder à la généralisation du RIFSEEP, l'ordonnateur l'a envisagée pour le courant de l'année 2019.

En attendant, l'attribution de l'IFTS, de l'IEMP et de la prime d'étude le cas échéant, perdue pour les attachés territoriaux jamais bénéficiaires comme on l'a vu précédemment à la PFR.

<sup>51</sup> L'extension de la PFR dans les collectivités territoriales devait se faire progressivement. A cette fin, l'article 40 de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique a procédé à une modification de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 dont les deux premiers alinéas étaient ainsi rédigés : « *L'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local fixe les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat [...].*

*Lorsque les services de l'Etat servant de référence bénéficient d'une prime de fonctions et de résultats, le régime indemnitaire que peut fixer l'organe délibérant comprend une part liée à la fonction et une part liée aux résultats. L'organe délibérant détermine les plafonds applicables à chacune de ces parts, sans que la somme de ceux-ci n'excède le plafond global de la prime de fonctions et de résultats des fonctionnaires de l'Etat, et fixe les critères pris en compte pour la détermination du niveau des fonctions et pour l'appréciation des résultats. Ce régime est mis en place dans la collectivité territoriale ou l'établissement public lors de la première modification de son régime indemnitaire qui suit l'entrée en vigueur de la prime de fonctions et de résultats dans les services de l'Etat. Le régime antérieur est maintenu jusqu'à cette modification ».*

En outre, constitue une « modification » toute intervention de l'organe délibérant ayant pour objet ou pour effet de modifier la nature, la structure, les critères d'attribution ou encore les taux moyens du régime indemnitaire (circ. min. du 27 sept. 2010 à la prime de fonctions et de résultats dans la fonction publique territoriale).

<sup>52</sup> Comme l'indique l'article 88 précité, dans sa version modifiée par la loi le 20 avril 2016, en vertu du principe de parité entre les fonctions publiques, les collectivités avaient l'obligation de procéder à la transposition du RIFSEEP aux cadres d'emplois équivalents de la fonction publique territoriale dans un délai raisonnable compte tenu de l'échelonnement dans le temps prévu pour les corps de l'Etat (qui a parfois été repoussé) et de la publication des arrêtés interministériels<sup>52</sup> instaurant ce régime indemnitaire pour les corps homologues de la fonction publique d'Etat et sans attendre que tous les corps aient fait l'objet d'un arrêté.

Au final, la chambre constate, qu'alors qu'au 1er janvier 2018, quelques 9 600 agents permanents de la ville de Marseille étaient éligibles au RIFSEEP dont nombre d'entre eux depuis 2015, celle-ci ne faisait que « l'expérimenter » sur 1 % de ses effectifs éligibles et ce dans des conditions irrégulières.

Les autres agents de catégorie A, ainsi que les agents de catégorie B et C continuent de bénéficier d'un régime indemnitaire devenu pour la plupart obsolète, notamment versé par référence à la PFR et à l'IEMP abrogées ou encore à l'IFTS, l'IAT et autres primes spécifiques aux corps et grades de certaines filières désormais également éligibles au RIFSEEP.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que, par délibération de juin 2019, la bascule au RIFSEEP de l'ensemble des personnels éligibles se fera à compter du 1er décembre 2019.

#### 3.2.3.2.3 Un régime irrégulier à plusieurs égards

⇒ Le régime inspiré de l'IAT et de l'IEMP

Dès lors que le régime indemnitaire annuel total servi aux agents de catégorie C résulte du cumul de plusieurs indemnités déterminées par une référence à l'IAT, et/ ou à l'IEMP, sans pour autant en constituer une application directe, le risque de dépassement des plafonds réglementaires annuels de l'une et/ou l'autre prime de référence s'avère possible.

Consciente de cette possibilité, la DGARH a précisé vérifier via un tableur, que l'addition des forfaits servis (en prime base et suppléments), résultant de la somme des montants attribués par référence à IAT et/ou IEMP, ne dépasse pas le maximum constitué des plafonds de chacune des primes de référence.

Pour les cadres A, B le régime indemnitaire est versé exclusivement en référence aux primes réglementaires modulables en fonction du poste et de la manière de servir. Le dispositif annuel de progression consiste après consultation des chefs de services à affecter individuellement un montant à verser par prime. Ainsi quatre arrêtés annuels sont pris, pour l'attribution de chacune des indemnités, IFTS, IEMP, IFSE et Prime d'étude, contenant en annexe la liste des agents complétée du montant individuellement attribué assorti du coefficient de modulation appliqué au montant annuel de référence. Cependant, il est constaté que certains agents perçoivent des attributions individuelles en dépassement des plafonds réglementaires fixés, pour une ou plusieurs composantes de leur régime indemnitaire.

⇒ La PFR

La chambre a pu constater que l'application du dispositif de la PFR n'était pas conforme au dispositif réglementaire<sup>53</sup>. En effet, quand bien même la délibération prévoyait le principe d'une modulation dans la fourchette réglementaire de chacune des deux parts, la part liée aux fonctions et la part liée aux résultats, elle ne fixait aucun critère pour la détermination du niveau des fonctions et pour l'appréciation des résultats.

⇒ L'IFSE

Les conditions de mise en œuvre limitée du RIFSEEP soulèvent en outre des problèmes de régularité

Le préfet observait également que, contrairement à l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, la ville n'avait pas institué à côté de l'IFSE, l'autre part du RIFSEEP, le CIA, conditionnée à la manière de servir et à l'engagement professionnel. En effet, le Conseil constitutionnel saisi par le Conseil d'Etat d'une question prioritaire de constitutionnalité le 22 mai 2018, a rappelé le 13 juillet, l'obligation d'instaurer un complément indemnitaire annuel pour les collectivités qui instaurent le RIFSEEP.

En s'abstenant d'instaurer le CIA modulable, la collectivité fait dans sa mise en œuvre de l'expérimentation du RIFSEEP, la part belle à la seule part fonctionnelle (IFSE) car elle procède au soclage, dans une part fixe<sup>54</sup> (IFSE), du montant de régime indemnitaire auparavant éclaté entre une part liée aux fonctions exercées et une part variable, non systématiquement reconduite annuellement.

Ce ne sont pas les seules irrégularités contenues dans la délibération incriminée.

La ville de Marseille n'a en effet pas réparti les emplois d'un même cadre d'emploi au sein de différents groupes de fonctions selon leur niveau de responsabilités et d'expertise, ni y a adossé des plafonds d'IFSE différenciés<sup>55</sup>. *A fortiori*, ce processus n'a pas non plus été effectué pour la part CIA.

De fait elle se borne à fixer un plafond unique maximum d'IFSE respectivement de 55 500 € pour tous les administrateurs et de 36 210 €, pour tous les directeurs et attachés territoriaux hors classe, étant précisé que le plafond de l'IFSE ainsi fixé correspond à celui prévu par la réglementation pour les agents affectés sur les emplois classés dans le groupe de fonctions I, le plus élevé. La ville de Marseille considérait donc, de fait, que tous ces emplois relevaient de ce groupe en 2017 et 2018. Comme la ville fixe également un montant plancher d'IFSE calculé « par l'application du coefficient de 0,10 au montant maximum de l'IFSE », ce mode opératoire laisse une très grande latitude à l'exécutif dans l'attribution des montants individuels, qui, en l'absence de classement différencié des agents dans des groupes de fonctions hiérarchisés, peuvent faire l'objet d'une modulation dans une très large fourchette. Dans les faits l'éventuelle modulation d'IFSE ne sera réalisée qu'en cas de changement de poste et/ou après révision périodique de l'expérience/technicité acquise.

En outre, la chambre constate que le montant plafond d'IFSE attribuable à tous les administrateurs (55 500 €), dépasse le montant plafond de la part IFSE.

<sup>54</sup> Dont le réexamen est prévu par la réglementation, à moins d'un changement de fonctions, au vue de l'appréciation de l'expérience acquise, selon une périodicité qu'il appartient à la collectivité de déterminer.

<sup>55</sup> Les employeurs territoriaux doivent répartir, au sein de différents groupes, les fonctions occupées par les fonctionnaires d'un même cadre d'emplois, selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions, au regard de critères professionnels déterminés dans ce cadre (exemple : encadrement, pilotage, conception ; technicité, expertise, expérience qualifications ; sujétions particulières). Ainsi, le classement des postes dans les groupes de fonctions permet de reconnaître et de valoriser le niveau de responsabilité exercé et la part IFSE.

En effet, selon, la réglementation<sup>56</sup>, le plafond légal annuel maximum d'IFSE, attribuable aux administrateurs affectés sur des emplois classés dans le groupe de fonctions I est fixé à 49 980 € (46 920 € pour les fonctions du groupe II, et 42 330 € pour le groupe de fonctions III). En instaurant la seule part IFSE du nouveau régime indemnitaire au-delà du plafond réglementaire, la ville en rapproche le montant du montant global maximum de 58 800 € attribuable pour les agents de l'Etat au titre des deux composantes du RIFSEEP (IFSE et CIA).

Par suite, il y a lieu d'observer que la ville a fait une interprétation extensive de l'article 88 modifié de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984<sup>57</sup>.

**Tableau n° 18 : Montants maximaux d'IFSE et de CIA des attribuables aux agents des corps des administrateurs et attachés territoriaux - réglementation et mise en œuvre à la ville de Marseille**

	RIFSEEP Etat groupe de fonction I			VDM- IFSE à compter de 2017	
	IFSE maximum	CIA	Maximum attribuable	plafond	plancher
Corps des administrateurs	49 980	8 820	58 800	55 500	5550
Corps des attachés (directeurs, attachés hors classe* )	36 210	6 390	42 600	36 210	3621
Corps des attachés bénéficiant d'un logement pour nécessité absolue de service	22 310	6 390	28 700	36 210	3621

\* L'Arrêté du 3 juin 2015 pris pour l'application au corps interministériel des attachés d'administration de l'Etat des dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'Etat, vise également les attachés territoriaux.

Source : délibération du 3 avril 2017 et 09 avril 2018

L'intérêt de transposer le nouveau régime indemnitaire aux administrateurs selon cette interprétation très libre de la réglementation, était d'introduire une marge de progression pour les grades d'administrateur et administrateur hors classe, par rapport aux montants plafonds jusque-là fixés au titre de la PFR, et dans un cas particulier au moins, de pouvoir garantir sinon dépasser le montant de prime versé jusque' alors au titre de la PFR de 51 916 €.

<sup>56</sup> Arrêté du 29 juin 2015 pris pour l'application au corps des administrateurs civils des dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'Etat.

<sup>57</sup> « Les collectivités ne sont pas tenues de respecter le plafond de chacune des deux parts en vigueur dans les services de l'Etat, seule la somme des deux plafonds de l'Etat ne doit pas être dépassé ».

**Tableau n° 19 : Basculement du régime indemnitaire des administrateurs de la PFR à l'IFSE**

plafonds fixés par les délibérations au titre des RI des administrateurs (€)	PFR jusqu'en 2016				IFSE à compter de 2017		RIFSEEP Etat groupe de fonction I		
	Part liée aux fonctions exercées (par application du coefficient modulateur maximum de 6)*	Part liée aux résultats (par application du coefficient modulateur maximum de 6)	Maximum attribuable	Minimum attribuable (part fonctionnelle assorie du coefficient modulateur minimum de 1)	plafond	plancher	Part fonction maximum	part résultat maximum	Maximum attribuable
Administrateur général	29 400	29 400	58 800	4 900	55 500	5550	49 980	5 520	55 500
Administrateur hors classe	27 600	27 600	55 200	4 600	55 500	5550	49 980	5 520	55 500
Administrateur	24 900	24 900	49 800	4 150	55 500	5550	49 980	5 520	55 500

Source : délibérations de la ville de Marseille des 16 décembre 2015 et 3 avril 2017

\* La délibération ne mentionne pas que les agents logés par nécessité absolue de service ne peuvent percevoir, le cas échéant, qu'une part fonctionnelle affectée d'un coefficient compris dans une fourchette de 0 à 3, soit selon les grades, entre 0 et 14 700 €, 13 800 €, 12 450 €.

Dans les faits, examinant sa mise en œuvre en 2017 et 2018<sup>58</sup>, la chambre constate que le montant de l'IFSE attribuée à trois administrateurs, dépasse le montant plafond réglementaire de 49 980 €. Leur prime a été portée à 55 000 €.

Toutefois, lorsque les agents ont dans le cadre du RIFSEEP, basculé à l'IFSE, la nomenclature de paye n'a même pas été modifiée en conséquence et les rubriques des bulletins de salaires ont continué à se référer aux anciennes dénominations de primes, ce qui pourrait conduire à constater un dépassement important du montant plafond de ces primes.

La nomenclature de paye n'a été modifiée qu'à partir de mai 2018. Toutefois, pour six administrateurs, affectés sur un emploi fonctionnel, la situation a curieusement perduré au-delà.

Ces anomalies attribuées aux difficultés prétendument techniques rendent encore moins lisible et contrôlable le dispositif, entretenant une ambiguïté quant à la nature des versements effectués.

Cette confusion est d'ailleurs amplifiée par les arrêtés d'attributions du régime indemnitaire des administrateurs qui sur les exercices 2016 à 2018 ne visent ni la PFR, ni l'IFSE mais l'IFTS.

L'ordonnateur confirme dans sa réponse à la chambre que la nomenclature de paye n'a été modifiée qu'à compter de mai 2018. Il ajoute que la « nomenclature de paye utilisée et non mise à jour jusqu'à la future généralisation du RIFSEEP, est « sans fondement juridique ». Toutefois, la chambre relève que l'utilisation d'une nomenclature obsolète a perduré au-delà, pour six administrateurs affectés sur un emploi fonctionnel.

Ainsi, un administrateur général affecté sur l'emploi fonctionnel de directeur général des services, logé par nécessité absolue de service, a ainsi continué de percevoir, en toute illégalité, une PFR, non seulement obsolète et abrogée par la délibération du 3 avril 2017, mais aussi à un niveau (55 000 € en 2017) très supérieur au maximum autorisé par la réglementation, fixé à 44 100 € pour la PFR d'un agent logé par nécessité absolue de service (NAS).

<sup>58</sup> La ville a confirmé avoir basculé le régime indemnitaire des administrateurs de la PFR à l'IFSE dès 2017.

Il en est de même pour un ancien directeur de la modernisation et de la gestion des ressources, bénéficiant d'une part de PFR à taux plein alors qu'elle aurait dû être réduite de moitié puisqu'il bénéficiait d'un logement pour nécessité absolue de service.

Par conséquent, les sommes versées, qui ne correspondent pas aux arrêtés attributifs ou encore aux délibérations du conseil municipal, sont indues.

### 3.2.3.2.4 Un régime inflationniste

**Tableau n° 20 : Evolution et part du régime indemnitaire dans le salaire des titulaires en 2017**  
**Evolution 2012-2017**

en €	2012	2013	2014	2015	2016*	2017	Var. annuelle moyenne	2012/2017
Effectifs ETP Titulaires	10959,1	11045,6	11202,1	11222,77	11025,13	11099,63		
Evolution ETP Titulaires		86,5	156,5	20,67	-197,64	74,5		
Titulaires : Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires C64118	60 137 348	60 953 942	64 754 571	65 974 764	65 385 720	67 373 605	2,30%	12,03%
Titulaires : Progression du RI voté par l'assemblée délibérante - titulaires		1,36%	6,24%	1,88%	-0,89%	3,04%		
+ Autres indemnités sd 64112 (IR, SFT, NBI)	13 948 874	14 188 996	14 593 962	15 078 172	14 723 797	15 076 636	1,57%	8,08%
Progression autres indemnités		1,72%	2,85%	3,32%	-2,35%	2,40%		
Total RI Titulaires	74 086 222	75 142 939	79 348 533	81 052 937	80 109 517	82 450 241	2,16%	11,29%
<b>= Rémunérations du personnel titulaire (a)</b>	<b>296 720 060</b>	<b>299 676 687</b>	<b>310 318 460</b>	<b>317 810 084</b>	<b>314 624 443</b>	<b>324 434 963</b>	<b>1,80%</b>	<b>9,34%</b>
<b>RI titulaires/REM TOTALE</b>	<b>24,97%</b>	<b>25,07%</b>	<b>25,57%</b>	<b>25,50%</b>	<b>25,46%</b>	<b>25,41%</b>		

Source : comptes de gestion, budgets Principal et OPODE agrégés

Le coût du régime indemnitaire voté par l'assemblée délibérante progresse de plus de 12 % pour les seuls titulaires, pour une augmentation globale des effectifs de 1,28 %.

L'ensemble des indemnités (primes et rémunérations annexes y compris l'indemnité de résidence et le supplément familial) versées aux seuls titulaires de la ville de Marseille représente une part toujours plus importante dans leur rémunération totale, de 24,9 % en 2012 à 25,41 % en 2017, soit près de 2,5 points au-dessus de la moyenne nationale constatée en 2016<sup>59</sup> dans les éléments du salaire mensuel moyen brut en ETP pour les fonctionnaires de la fonction publique territoriale. Ce ratio est également plus important à Marseille que dans les cinq autres communes de la strate des plus de 300 000 habitants :

**Tableau n° 21 : Evolution et part du RI versé aux fonctionnaires dans les 6 communes de France de plus de 300 000 habitants**

	Marseille	Lyon	Toulouse	Nice	Nantes
Evolution du Régime Indemnitaire voté par l'assemblée, y compris les indemnités horaires pour heures supplémentaires 2012- 2017	12,03%	8,94%	2,82%	-18,26%	-6,82%
Part des primes et indemnités (dont NBI, IR, SFT) dans la rémunération totale des fonctionnaires en 2017	25,41%	25,16%	24,63%	23,99%	22,96%

Source : comptes de gestion

<sup>59</sup> Insee Première n° 1711 - septembre 2018 : le salaire brut moyen en ETP des fonctionnaires (hors non titulaires) de la FPT toutes collectivités confondues en 2016 de 2 397 € est composé à 77 % du traitement indiciaire brut et à 23 % des primes et rémunérations annexes y compris l'indemnité de résidence et le supplément familial.

Ce constat pourrait être positif socialement et au plan managérial s'il ne faisait pas la part belle à une progression du régime indemnitaire déconnectée de la manière de servir.

en €	2012	2013	2014	2015	2016*	2017	Var. annuelle moyenne	Evolution sur la période
<b>Effectif Titulaires en ETP au 31/12</b>	<b>10 959,10</b>	<b>11 045,60</b>	<b>11 202,10</b>	<b>11 222,77</b>	<b>11 025,13</b>	<b>11 100,63</b>	0,3%	1,29%
<b>variation effectif titulaire</b>		<b>86,50</b>	<b>156,50</b>	<b>20,67</b>	<b>-197,64</b>	<b>75,50</b>		
<b>Progression effectif titulaire %</b>		<b>0,8%</b>	<b>1,4%</b>	<b>0,2%</b>	<b>-1,8%</b>	<b>0,7%</b>		
Rémunération principale	222 633 839	224 533 748	230 969 928	236 757 147	234 514 927	241 984 722	1,7%	8,69%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires sd 64118	60 137 348	60 953 942	64 754 571	65 974 764	65 385 720	67 373 605	2,3%	12,03%
Autres indemnités sd 64112 (IR, SFT, NBI)	13 948 874	14 188 996	14 593 962	15 078 172	14 723 797	15 076 636	1,6%	8,08%
Rémunérations du personnel titulaire (a)	296 720 060	299 676 687	310 318 460	317 810 084	314 624 443	324 434 963	1,8%	9,34%
total RI titulaires	74 086 222	75 142 939	79 348 533	81 052 937	80 109 517	82 450 241	2,2%	11,29%
progression RI €		1 056 717	4 205 594	1 704 404	-943 420	2 340 724		
Progression RI %		1,4%	5,6%	2,1%	-1,2%	2,9%		
<b>RI titulaires/Rémunération totale titulaires</b>	<b>24,97%</b>	<b>25,07%</b>	<b>25,57%</b>	<b>25,50%</b>	<b>25,46%</b>	<b>25,41%</b>		
montant moyen annuel agent traitement principal	20 315	20 328	20 618	21 096	21 271	21 799	1,4%	7,31%
montant moyen annuel agent RI	6 760	6 803	7 083	7 222	7 266	7 428	1,9%	9,87%

En outre si la progression des dépenses de régime indemnitaire consacrées aux agents titulaires augmente selon une moyenne annuelle de 2,2 %, l'évolution réelle est très contrastée selon les années (notamment + 5,6 % en 2014).

La diminution de 0,89 % de la masse financière dédiée au régime indemnitaire votée par l'assemblée délibérante en 2016, est à mettre en relation avec la baisse des effectifs titulaires de 197,64 ETP d'une part et l'initialisation du « transfert primes points »<sup>60</sup>. Cependant le montant moyen brut de RI par agent progresse de 0,88 %.

Il augmente encore de 2,35 % en 2017 passant de 5 931 € en moyenne à 6 070 € par agent. Cumulé avec la hausse des effectifs titulaires en 2017 (+ 0,7 %), la dépense pour la ville progresse de 3,04 % en 2017.

**Tableau n° 22 : Progression du coût du RI titulaire et évolution des effectifs titulaires**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2012/2017
ETP Titulaires	10959,1	11045,6	11202,1	11222,77	11025,13	11099,63	1,28%
evolution ETP Titulaires		86,5	156,5	20,67	-197,64	74,5	
RI versé aux agents titulaires	60137348	60953942	64754571	65974764	65385720	67373605	12,03%
Evolution du RI versé aux agents titulaires		1,36%	6,24%	1,88%	-0,89%	3,04%	
montant moyen brut par EQTP Fonctionnaire	5487,43492	5518,39121	5780,57427	5878,65242	5930,60762	6069,89647	10,61%
Evolution annuelle du montant moyen brut par EQTP fonctionnaire		0,56%	4,75%	1,70%	0,88%	2,35%	
Evolution autres indemnités (IR, NBI, SFT) versés aux agents titulaires	13948874	14188996	14593962	14723797	15076636	15076636	8,08%
RI TOTAL	74091709,4	75148456,4	79354313,7	80704439,7	80468286,6	82456311	11,29%
Evolution RI total		1,43%	5,60%	1,70%	-0,29%	2,47%	

Source : comptes de gestion et ville de Marseille

<sup>60</sup> L'objectif poursuivi par le protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations est d'intégrer progressivement une partie des primes dans le traitement indiciaire des fonctionnaires pour augmenter leur pension de retraite (ajout de 4 à 9 points majorés selon la catégorie hiérarchique entre 2016 et 2021. Il s'agit donc de diminuer le montant des primes et d'attribuer un nombre de points d'indice augmentant d'autant le montant du traitement soumis à cotisations pour pension. En 2016, les agents de catégorie B ont bénéficié d'une augmentation de 6 points d'indice pour une diminution mensuelle de primes de 23,14 €, certains agents de catégorie A, Infirmiers cadres de santé et agents de la filière sociale, ont bénéficié d'une augmentation de 4 points pour une diminution mensuelle de primes de 15,42 €.

Par construction, le régime indemnitaire des agents de la ville de Marseille, peu modulé, repose sur un dispositif inflationniste sous l'influence de plusieurs facteurs :

- 1) Une progression annuelle systématique de l'enveloppe indemnitaire après concertation avec les représentants du personnel (1,15 M€ en moyenne par année entre 2012 et 2017) ;
- 2) Un basculement partiel sur le RIFSEEP.

Constituée exclusivement de l'IFSE (sans CIA), le RIFSEEP de la ville de Marseille « socle » dans ce qui constitue peu ou prou une part fixe, les anciennes primes qui intégraient elles, au moins sur le principe, une part variable. Or, contraint de mettre en œuvre le CIA, et quand bien même l'ordonnateur prétend qu'il ne distribuera aucun complément individuel, la chambre estime qu'il aura du mal à ne pas récompenser les actions particulières menées par ses agents.

A cet effet inflationniste « par construction », la chambre a pu repérer plusieurs cas d'augmentation des primes versée, « par application », en raison de l'interprétation du nouveau dispositif prévu par la collectivité. Ainsi, la seule expérimentation de basculement au RIFSEEP de quatorze administrateurs et assimilés a conduit à les augmenter de 74 432 € entre 2016 et 2017 (soit 19,6 % de l'enveloppe d'augmentation dédiée aux cadres de 0,38 M€ en 2017). En particulier le montant annuel attribué à 7 d'entre eux présents sur les 12 mois les deux années, a progressé de 4 824 € en moyenne. Le régime indemnitaire du seul DGS a progressé de 12 630 € entre 2016 et 2017.

### 3) Le risque lié à la généralisation du RIFSEEP annoncée pour 2019

Après avoir plusieurs fois repoussé l'échéance sans en être sanctionnée, la ville doit impérativement, saisir l'opportunité de la mise en œuvre du nouveau régime indemnitaire RIFSEEP, dans le respect tout à la fois des deux principes, de parité avec les agents de l'Etat et de la libre administration des collectivités territoriales.

Toutefois, la chambre invite l'ordonnateur à la plus grande vigilance, dans le souci de maîtrise de la masse salariale de la ville, et lui demande de ne pas persévérer dans le dispositif expérimental, notamment pour rompre avec la logique de soclage, voire d'augmentation exposée plus haut.

Selon l'ordonnateur, en réponse aux observations provisoires, le régime constitue un levier managérial, « dont la mise en œuvre vise à reconnaître et à valoriser le niveau de responsabilité, l'expertise et l'implication professionnelles ». Confirmant un abondement annuel du montant de l'enveloppe dédiée au régime indemnitaire (de l'ordre de 1,5M €), il s'engage :

- À ne réserver l'atteinte des maximas uniquement aux personnels occupant des postes relevant d'un haut niveau de responsabilités ;
- À la création prochaine d'une « mission RIFSEEP » qui sera en charge d'examiner les évolutions fonctionnelles, d'étudier les demandes de majoration et d'actualiser le répertoire des métiers.

**Recommandation n°3 : Mettre fin sans délais aux versements de primes faisant référence à des dispositifs obsolètes. Tenir l'échéance de décembre 2019 pour généraliser et mettre en œuvre le RIFSEEP « à coût constant ».**

### 3.2.4 Autres dépenses à caractère social<sup>6162</sup>

#### 3.2.4.1 Protection sociale complémentaire

Le nouveau régime de participation de la collectivité au financement des garanties de la protection sociale complémentaire a été instauré par délibération du 11 février 2013. Il concerne les fonctionnaires titulaires et stagiaires, les agents non titulaires de droit public ainsi que les agents contractuels de droit privé employés par la ville, qui auront souscrit un contrat ou adhéré à un règlement labellisé. Le montant de la participation financière de la ville est indexé sur l'indice des prix à la consommation (IPC ensemble des ménages CVS).

Ce nouveau dispositif juridique se substitue donc au mécanisme de participation déjà mis en place par la ville de Marseille<sup>63</sup>, sur le fondement des dispositions de l'article R. 523-2 du code de la Mutualité, et de l'arrêté du 19 septembre 1962.

Le régime de participation, porte sur le risque santé. Chaque agent conserve la mutuelle de son choix et la ville verse également une aide aux ayant droits de l'agent mentionnés au contrat : les montants unitaires mensuels sont de 15 € par agent et par conjoint et de 8 € par enfant à charge jusqu'au 3ème enfant (au-delà l'inscription des enfants à charge au contrat est gratuite).

Le précompte de ses cotisations est effectué sur le salaire, le versement de la participation de la ville venant en déduction de la cotisation due. Depuis sa mise en œuvre, 7 723 agents sont concernés en moyenne mensuelle, ce qui représente pour la ville un coût moyen annuel de 2 310 400 €.

#### 3.2.4.2 Les titres restaurant

Bénéficient des titres restaurant, tous les agents de la ville, quel que soit leur statut. Le nombre de titres restaurant est calculé, pour chaque agent, sur la base de son temps annuel de travail effectif arrêté à 209 jours, déduction faite des jours de congés annuels, des jours fériés et des jours d'ARTT. Les agents à temps plein (35 heures) bénéficient de 18 titres restaurant par mois (209 jours / 12 mois).

<sup>61</sup> Cela inclut : protection sociale complémentaire, tickets restaurants et participation aux frais de transports, participation au dispositif d'action sociale des personnels de la ville.

<sup>62</sup> Cf. tableau en annexe 11.

<sup>63</sup> Le principe de la participation de la ville avait été posé dans le cadre de la délibération du 8 avril 1952 pour la mutuelle des municipaux, et de la délibération inhérente au budget supplémentaire de 1986 pour la mutuelle des services publics et de santé.

La valeur faciale des titres restaurants (TR) dont 60 % est prise en charge par la collectivité, a augmenté à trois reprises sur la période 2012-2017. Elle est ainsi passée de 7,50 €, dont 4,50 € à la charge de la collectivité, à 8,80 € dont 5,28 € à la charge de la ville.

Sous l'effet combiné des augmentations successives de la valeur libératoire des titres restaurants et du nombre de titres commandés (+ 5,8 %), le coût supporté par la ville a progressé entre 2012 et 2017 de plus de 24 %, soit + 1,9 M€.

### 3.2.4.3 Frais de transport domicile - lieu de travail

Par application des décrets n° 2010-676 et 2010-677 du 21 juin 2010, la ville de Marseille prend en charge 50 %<sup>64</sup> des abonnements de transport collectif et de services publics de location de vélo, souscrits par son personnel afin de se rendre de sa résidence habituelle à son lieu de travail. La participation est plafonnée à un montant mensuel qui a évolué au fil des années : 73,88 € en janvier 2012, 75,40 € en août, 77,09 € au 01/01/2013, 77,96 € au 01/01/2014, 80,67 € au 01/01/2015 et 80,21 € au 07/09/2015, 83,64 € au 01/8/2016 puis 86,16 € au 01/08/2017.

Tous les agents sont concernés, quel que soit leur statut. Les prises en charge se font selon qu'ils ont souscrit à un abonnement annuel, mensuel ou hebdomadaire, délivré par la SNCF ou une entreprise de transports publics. Les agents qui disposent d'une carte de libre circulation de la RTM sur la commune de Marseille sont exclus du dispositif (*Cf. ci-après*).

Cette participation est versée mensuellement et prise en charge sur le bulletin de paie. Sous le double effet de l'augmentation des effectifs et des prix, le coût de cette prise en charge pour la ville a augmenté de 64,83 % (32 456 €) entre 2012 et 2017. Il reste cependant très limité en raison du peu d'engouement des 2 449 agents<sup>65</sup> résidents hors Marseille pour les transports collectifs. Seuls 155 agents en moyenne mensuelle en ont bénéficié en 2017, pour un coût total de 82 521 € restant à la charge de la ville.

Parallèlement, la ville et la R.T.M. ont signé en 1982 une convention initiale permettant aux agents municipaux d'emprunter l'ensemble des lignes du réseau, sans avoir à justifier de déplacements pour les besoins du service, tous les jours et sans contraintes horaires. Ils jouissent dans ce cadre d'une carte de libre circulation, sous réserve d'une contribution financière. La participation acquittée pour l'année civile, par prélèvement sur le salaire de l'agent, est forfaitaire et fixée à :

- 22,87 € pour les agents de catégorie C et B ;
- 45,73 € pour les agents de catégorie A dont l'indice brut de paye est inférieur ou égal à 801 ;
- 91,47 € pour les agents dont l'indice brut est supérieur.

<sup>64</sup> La participation est harmonisée au plan national à 50 % des frais engagés par leur personnel dans la limite d'un plafond. Le montant de la prise en charge tient compte de l'évolution des tarifs du syndicat de transports d'Ile de France.

<sup>65</sup> Bilan social 2016.

En revanche la ville s'acquitte de tous les passages effectués par les agents municipaux sur le réseau, sur présentation d'un justificatif de ces passages et d'une facture mensuelle établie par la Régie des Transports de Marseille (comptes 6488 / 648).

Ce mode de prise en charge reçoit un accueil plus favorable des agents de la ville puisque 7 103 d'entre eux l'ont sollicité en 2017<sup>66</sup>.

La participation de la ville n'a progressé que de 3,71 % (+ 78 862 €) sur la période, malgré les augmentations de tarifs opérés par la RTM. Le coût moyen annuel supporté par la ville entre 2012 et 2017 est d'environ 2,3 M€.

Ce dispositif reste coûteux pour la ville alors qu'il n'incite pas vraiment les agents à utiliser les transports publics urbains pour se rendre au travail. En effet, le nombre de passage facturés à l'année reste très modéré (1 647 210 passages en 2017 et moyenne annuelle de 1 668 180 passages). Il a même légèrement diminué entre 2012 et 2017 (- 15 862 passages) et le calcul qui suit signale une utilisation marginale des transports publics urbains par les agents concernés, pas même pour se rendre au travail quotidiennement durant les 210 jours ouvrés. Rapporté aux 7 103 bénéficiaires, 1 647 210 passages en 2017 représente une moyenne de seulement 19 passages /mois, soit en moyenne, un seul passage par jour ouvré.

La collectivité devrait donc réfléchir à son maintien ou pas, compte tenu notamment du coût supporté par les finances de la ville.

D'ailleurs, à adhésion comparable, soit 7 103 agents, il serait plus judicieux pour la ville de ne proposer à ces agents que le bénéfice du régime de droit commun (prise en charge de 50 % de l'abonnement transport).

Selon les derniers bilans sociaux, les agents de la ville de Marseille sont résidents de la cité phocéenne pour 79 % d'entre eux. En appliquant cette répartition théorique aux 7 103 bénéficiaires ainsi que les tarifs les plus élevés de la RTM (hypothèse la plus défavorable : Pass Permanent de 468 € par an pour les résidents marseillais et Pass Intégral Permanent de 816 € par an pour les résidents hors Marseille), le coût supporté par la ville serait de 1,9 M€ environ  $((0,79*7103*468 + 0,21*7103*816)/2)$ .

La ville compterait dès lors 7 258 agents bénéficiaires du régime de droit commun, pour un coût complet estimé (fourchette haute) à un peu plus de 2 M€, à comparer au coût moyen actuel de près de 2,3 M€.

En matière de prise en charge des frais de transport domicile – travail, une remise à plat des différents dispositifs en vigueur au sein de la ville de Marseille doit être mise à l'étude. La suppression du dispositif « carte RTM » par une application généralisée du dispositif de droit commun pourrait permettre :

- D'économiser chaque année pour les finances de la ville et le contribuable marseillais environ 300 000 €, *a minima* ;
- De respecter la politique incitative que la ville s'est elle-même fixée en matière de transport en commun, notamment au travers de ses délibérations ;

<sup>66</sup> Selon le bilan social 9 439 agents sur emploi permanent résident à Marseille.

- D'inciter les agents marseillais à emprunter les transports en commun, d'autant que seuls ceux qui emprunteraient effectivement lesdits transports remplaceraient leur « carte RTM » par un « abonnement RTM ». Ce ciblage contribuerait donc à diminuer le coût supporté par la collectivité, augmentant encore le montant de l'économie annuelle potentielle.

La chambre invite donc l'ordonnateur et ses services à analyser et comparer les dispositifs de prise en charge des frais de transport domicile - travail proposés aux agents.

Selon l'ordonnateur, une étude comparative va être réalisée.

\* \* \*

Il résulte de ce qui précède que tel qu'estimé par la chambre, le taux d'administration communal, plutôt faible, aurait pu permettre à la ville de Marseille de disposer d'une masse salariale contenue. Or, année après année, si l'on exclut quelques ralentissements, le rythme de progression reste soutenu. D'ailleurs, une surcompensation des départs en retraite par de nouveaux recrutements met en évidence que l'ordonnateur n'a pas tenté d'endiguer l'augmentation de la masse salariale par la maîtrise des effectifs de la ville. Cette surcompensation n'est pas neutre financièrement. Selon l'estimation de la chambre, l'embauche de personnels au-delà des départs en retraite aura coûté entre 2012 et 2017 près de 56 M€.

D'autres facteurs conduisent à la progression des dépenses de personnel. Trop de cas de NBI versées à tort sont encore repérés et les heures supplémentaires ont augmenté entre 2012 et 2017 de près de 24 % pour atteindre près de 3,8 M€ en 2017.

Le régime indemnitaire, est particulièrement complexe, peu lisible, et coûteux. Au 1er janvier 2018, alors que 9 600 agents permanents de la ville de Marseille sur 11 662 sont éligibles au RIFSEEP, celle-ci ne fait que « l'expérimenter » sur 1 % de ses effectifs éligibles, et ce dans des conditions irrégulières. L'expérimentation a, en effet, contribué à un regroupement des primes antérieurement versées dans l'IFSE, sans introduction d'une part modulable. Pour de nombreux agents, elle s'est soldée par une hausse des primes perçues.

Par conséquent, la chambre appelle l'attention de l'ordonnateur sur le risque inflationniste de l'extension du RIFSEEP à l'ensemble des agents à compter de 2019, d'autant que la collectivité sera à terme, inévitablement contrainte à mettre en œuvre la part entièrement modulable du nouveau régime intitulée CIA, même si l'ordonnateur prétend qu'il ne distribuera aucun complément individuel.

Les conséquences financières, relatives aux facteurs « effectifs » et « primes », relèvent d'une gestion des ressources humaines mal maîtrisée.

#### **4 COÛT ET EFFICIENCE DES AUTRES LEVIERS DE GESTION**

Les évolutions des effectifs et des dépenses de personnel de la ville sont à mettre en perspective de la double évolution institutionnelle qui a marqué la période sous contrôle :

- La fin de l'existence de la communauté urbaine Marseille-Provence-Métropole (CUMPM), créée par arrêté préfectoral du 7 juillet 2000 et regroupant 18 communes de l'agglomération marseillaise. Avec plus de 1 million d'habitants, la communauté occupait le rang du troisième plus important établissement public de coopération intercommunale (EPCI) français. La ville de Marseille en était le chef-lieu ;

- La création à compter du 1er janvier 2016 de la métropole d'Aix-Marseille-Provence (AMP) aux larges compétences, dont Marseille est également le chef-lieu.

Elles sont par ailleurs impactées par les pratiques de gestion de la ville qui s'avèrent perfectibles dans plusieurs domaines, tels ceux des relations avec les tiers ou des modalités de gestion de certains agents.

##### **4.1 Le nouveau système d'information et la réorganisation des ressources humaines**

La ville était dotée depuis 1993 d'un Système d'Information des Ressources Humaines appelé « DEPHI ». Il était jugé obsolète par les services de la ville, à la fois techniquement et fonctionnellement (volumétrie des actes de gestion, diversité des règles statutaires et des métiers, nouvelles règles de gestion et réformes, système de paye complexe géré par 17 centres de paiement). L'ordonnateur, appuyé par les services de la ville de Marseille, a lancé en 2009 le projet de son remplacement. Ce n'est qu'en octobre 2016 que la solution « AZUR » (nom du nouveau système d'information) a été ouverte aux utilisateurs habilités. Elle couvre notamment les domaines fonctionnels suivants : carrières, retraites, absences médicales, congés, cycles de travail, absences, prestations sociales, rémunération, décisionnel.

La chambre observe qu'« AZUR » s'appuie sur un système documentaire fourni, notamment en matière de description des processus couverts par le logiciel. « AZUR » présente plusieurs améliorations par rapport au précédent système, notamment en réduisant le nombre de centres gestionnaires de la paie et en ramenant à quatre le nombre de flux de paie générés mensuellement (personnel permanent, non permanent, bataillon des marins pompiers et élus). Au travers d'« AZUR » et des flux d'informations/responsabilités qu'il définit, un repositionnement de la DGARH est opéré, remplaçant cette délégation générale au cœur du processus de gestion RH.

Cependant, comparées aux gains qu'il aurait été légitime d'attendre d'un tel système, les marges de progression du système « AZUR » sont encore importantes.

La chambre observe ensuite qu'« AZUR » souffre encore d'une organisation trop morcelée et qui éclate les responsabilités. Le paramétrage initial de l'outil est resté trop calqué sur l'organisation en vigueur au sein des services de la ville. Plus de 1 600 agents ayant accès au SIRH, malgré des profils réputés adaptés selon l'ordonnateur, constitue un risque de morcellement et de dilution des responsabilités.

Ensuite, en dépassant le cadre d'un simple paramétrage de l'outil standard acheté sur étagère, qui n'intégrait pas selon l'ordonnateur certaines positions de paye pourtant réglementaires, la ville s'est exposée à des coûts supplémentaires. En effet, les opérations de maintenance, notamment les évolutions de version, n'intègrent que les corrections apportées au produit « standard » et de base. Les « spécifiques » devront faire l'objet de développements complémentaires, qui eux sont facturés en sus.

Par ailleurs circuits « papier » et « informatique » se côtoient encore pour un même processus. La ville justifie ce double circuit notamment pour les demandes de congés, en mettant en avant une forme d'iniquité entre les personnels ayant accès à un poste informatique et les autres. L'ordonnateur indique pourtant dans sa réponse aux observations provisoires avoir mis en place un réseau déconcentré de gestionnaires RH (1401) en charge de traiter les demandes faites par les agents qui ne disposent pas d'un poste informatique.

La chambre observe au surplus que, malgré la simplification du nombre de gestionnaires de la paie dans l'outil, la disponibilité des données ainsi que leur fiabilité auront fait défaut.

Des rapprochements quasi impossibles entre la paie de la ville et les données du compte de gestion relatives à la masse salariale ont marqué le début du contrôle (a fortiori avec des données dont les périmètres et modalités d'extraction ont changé entre les applications DEPHI et AZUR). A cet égard, alors que la législation le lui imposait depuis plusieurs années, la ville n'a dématérialisé ses flux de paie (et pièces justificatives associées) à destination du comptable public qu'à l'été 2018.

En 2017, selon le rapport au compte administratif, près de 1,5 M€ de dépenses ont été injectées à tort dans l'outil « AZUR » (corrigées en recettes). La chambre regrette que les quelques sept années de projet (avec des phases actives plus ou moins soutenues certainement) n'aient pas été suffisantes pour que la ville dispose d'un outil stabilisé dans son fonctionnement, d'autant que transitent par lui près de 60 % des dépenses de fonctionnement de la ville. La phase de consolidation n'est pas encore terminée. La ville déroule depuis 2018, avec échéance à 2020, un plan de renforcement de la fonction RH. La DGARH s'est dotée de manière informelle pour l'instant d'une troisième direction (pas validée en CTP) nommé « mission AZUR » qui procède aux ajustements/contrôles nécessaires en regroupant techniciens informatiques et professionnels de la fonction RH.

<p><b>Recommandation n°4 : Optimiser en le réduisant le nombre d'utilisateurs d'AZUR. Supprimer les doubles circuits « papier » et « informatique ».</b></p>
--

La chambre prend acte de l'engagement de l'ordonnateur visant à limiter le nombre d'utilisateurs du SIRH au strict nécessaire, ainsi que la suppression autant que possible des doubles circuits papier et informatique.

## **4.2 Mutualisation de services**

La mutualisation des moyens tant matériels que humains, dont le cadre législatif a été modifié et la pratique encouragée par la loi MAPTAM, est un des leviers de gestion permettant notamment, au-delà du partage des services, d'optimiser le fonctionnement ainsi que les coûts supportés par la collectivité.

L'équipe de contrôle a ainsi analysé comment l'ordonnateur a su mobiliser et profiter des opportunités offertes par l'échelon intercommunal, pour rationaliser et optimiser le coût de la fonction RH et de la masse salariale supportée par la ville. Compte tenu des évolutions institutionnelles observées sur la période, l'analyse s'est faite en deux temps, à savoir les expériences de mutualisation menées avec la communauté urbaine d'abord, avec la métropole ensuite.

### **4.2.1 Mutualisation avec la communauté urbaine Marseille Provence Métropole (MPM)**

Dans les faits, depuis l'origine, des conventions de gestion ont été passées entre la commune de Marseille et la communauté urbaine, mais pas de conventions de mutualisation. Ces conventions n'ont en effet eu d'autre finalité que la mise à disposition de personnels de la ville, le temps que la communauté urbaine devienne autonome en gestion, en particulier dans les domaines RH, finances et systèmes d'information.

La chambre remarque que cette autonomie de gestion a été longue à acquérir puisque plusieurs délibérations sont venues prolonger la durée des conventions initiales. Cette durée met en évidence qu'il existait une réelle opportunité pour mettre en commun des services. Cette opportunité n'aura donc pas été saisie par le maire de Marseille.

Entre 2012 et 2015, force est de constater qu'il n'existe pas d'expérience significative de mutualisation entre la ville et la CUMPM, même si sur la période observée 6 délibérations évoquent la question.

Un partage avec la communauté urbaine de moyens humains dans le cadre très spécifique du système d'information géographique (SIG), modifié par avenant en 2012, afin de peaufiner l'intégration dans la MPM des personnels concernés, est toutefois à noter. De même que le principe d'une convention de mutualisation pour le contrôle des données topographiques a été acté le 10 octobre 2014.

La délibération de 2015 acte le principe de réorganisation des services communaux et précise effectivement les notions de « ressources partagées ». Elle semble préparer l'arrivée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016 de la métropole. Pour autant cette délibération ne fait que consacrer ce qui s'apparente à un redéploiement de moyens et de ressources humaines au sein de la commune uniquement (notamment harmonisation des fonctions support), en aucun cas un partage à l'échelon intercommunal métropolitain à venir. Il n'y a pas d'économie d'échelle à attendre du dispositif.

La chambre ne peut que constater l'échec de la mutualisation avec la communauté urbaine. C'est dans tous les cas l'analyse qu'en a fait le directeur général des services de la ville à l'occasion de la rencontre dite des « mercredis de l'INET » organisée à Marseille en octobre 2014. Il déclarait ainsi à l'occasion de la table ronde dédiée à la « mutualisation, un outil pour le projet de territoire » : « *Nous utilisons notre expérience afin d'évoquer les échecs de la mutualisation mais également les perspectives offertes par les évolutions législatives. Il existe autant de pratiques et d'enjeux de mutualisation que de territoires. [...] La mise en place de la communauté urbaine en 2000 à Marseille a constitué une démutualisation. Ainsi, une convention de gestion avec les 18 communes avait été mise en place puis de nombreux services ont été dédoublés (RH, finances, informatique, technique) du fait des compétences partagées* ».

#### **4.2.2 Mutualisation avec la métropole Aix-Marseille-Provence (AMP)**

Conscient et prenant visiblement en compte les échecs du passé, le DGS de la ville déclarait par la suite (toujours à l'occasion des mercredis de l'INET d'octobre 2014) :

« *Marseille, même si elle entrera au sein de la métropole Aix-Marseille le 1<sup>er</sup> janvier 2016, se doit de développer un projet de mutualisation pour quatre raisons :*

- *une diminution de budget de 18 millions d'euros prévue en 2015 et de 22 millions d'euros en 2016 ;*
- *la nécessaire rationalisation ;*
- *la prescription législative ;*
- *un levier indispensable pour un projet de territoire.*

*[...]*

*La réussite de la communauté urbaine a fait avancer la cause de la métropolisation. Aix-Marseille Métropole regroupera ainsi 93 communes, 6 intercommunalités et 1,8 million d'habitants pour une seule personnalité juridique.*

*L'organigramme est actuellement élaboré en concertation afin que les services d'urbanisme et de gestion du territoire soient gérés en commun. L'autorité politique est ainsi déléguée au même élu dans les deux institutions.*

*Le contexte est aujourd'hui plus favorable à la pratique de la mutualisation même si notre expérience ne concerne pas les secteurs fonctionnels. Les facteurs spécifiques à cette opération sont déterminants :*

- *le service de développement urbain doit être au service d'un projet métropolitain de territoire ;*
- *les cadres territoriaux doivent être impliqués par le devenir de la métropole ;*
- *un cadre unique de direction de haut niveau pouvant remplir sa mission dans un cadre institutionnel.*

*Enfin, le facteur RH, au cœur d'une problématique de mutualisation particulière, fera peut-être réussir la mutualisation en 2015. »*

Selon le DGS de la ville, un travail préparatoire et préfigurateur en matière de mutualisation entre la ville et la métropole semblait donc en cours fin 2014, aidé en cela par « *l'autorité politique [...] ainsi déléguée au même élu dans les deux institutions* ». C'est d'ailleurs à cette fin que le directeur des services a été mis à la disposition de la métropole, pour 80 % de son temps de travail, par convention signée en juin 2016 entre la ville et l'intercommunalité nouvellement formée. Or la chambre observe qu'à fin 2018 aucune convention de mutualisation n'a été signée avec la métropole d'Aix-Marseille-Provence. L'ordonnateur a confirmé dans sa réponse du 22 novembre 2018 qu'« *il n'y a pas eu sur la période [2012-2018] de processus de mutualisation mis en place avec la Métropole ou d'autres expérimentations menées en la matière* ». Le temps pris pour préfigurer la métropole et son fonctionnement n'aura pas abouti à l'élaboration d'un projet et/ou un schéma de mutualisation. Pourtant la ville de Marseille joue le rôle de chef-lieu du territoire métropolitain et son maire a assumé dans un premier temps, les responsabilités de président de la métropole.

D'autres communes chef-lieu de métropole, notamment Bordeaux, ont elles préparé la transition en amont par des opérations de rapprochement en matière de GRH, ou encore dans le domaine informatique et dans la création de services communs<sup>67</sup>.

### **4.3 Mise à disposition de personnels et conventions de gestion**

#### **4.3.1 Pratiques générales de la collectivité en matière de mise à disposition**

La mise à disposition est un dispositif de gestion de l'effectif encadré par des dispositions législatives et réglementaires, ainsi qu'une position statutaire de l'agent concerné (titulaire ou contractuel). Contrairement aux conventions de gestion, les mises à dispositions font l'objet, notamment, d'un avis préalable en commission administrative paritaire et d'un rapport annuel.

Pour la ville de Marseille, les recettes issues du remboursement de la mise à disposition de personnels, ont évolué sur la période sous contrôle de la façon suivante :

<sup>67</sup> Cf. rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Nouvelle Aquitaine sur la ville de Bordeaux, à compter des exercices 2010 et suivants.

Evolution de la mise à disposition de personnel facturée											(en €)
	nature	fct	service	CA 2012	CA 2013	CA 2014	CA 2015	CA 2016	CA 2017 Non encore voté	TCAM	Observations
	70841	311	62204				6 267 416,26		0,00		Remboursement par Budget Annexe OPERA / ODEON des frais de personnel (à compter de 2016 : intégration du personnel dans le Budget Annexe OPERA / ODEON)
	70846	020	61004					3 346 133,84	3 516 468,34		convention de gestion : mise à disposition personnel METROPOLE
	70848	020	61004	4 243 988,50	3 834 634,10	3 843 857,39	3 934 259,72	3 283 929,28	1 141 473,75	-23,10%	MAD PERSONNEL
Mise à disposition de personnel facturée	7084			4 243 988,50	3 834 634,10	3 843 857,39	10 201 675,98	6 630 063,12	4 657 942,09	1,9%	

Source : ville de Marseille, comptes administratifs

Selon les bilans sociaux, le nombre de personnels mis à disposition était de 135 en 2012, 45 en 2017. La différence provient notamment des personnels mis à disposition dans le cadre du GIP politique de la ville qui ont été en fin de période, intégrés en majorité à l'intercommunalité désormais compétente. En 2017, c'est le comité d'action sociale « ville de Marseille et CCAS » qui bénéficie de la majorité des mises à dispositions restantes.

Les arrêtés de mise à disposition visent l'avis de la commission paritaire compétente. Depuis 2014, les rapports annuels prévus à l'article 62 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 sont présentés en comité technique (CT). La chambre observe cependant que le rapport de 2014, premier rapport présenté lors du CT du 19 juin 2014, ne fait pas état de la mise à disposition de deux agents alors que ceux-ci sont mis à disposition du conseil mondial de l'eau par la ville.

Or leur mise à disposition n'a cessé qu'au moment où ils ont été formellement mis en disponibilité et en congé sans solde, à compter du 1<sup>er</sup> août 2014. L'information du CT était donc incomplète.

Ce n'est qu'en juin 2015 où le rapport présenté en comité peut être jugé exhaustif et répondant intégralement à la recommandation formulée par la chambre dans son précédent rapport d'observations définitives (recommandation n°14).

#### 4.3.2 Les mises à disposition irrégulières auprès d'associations

Depuis la modification en 2007 du cinquième alinéa de l'article 61-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, les mises à disposition de personnel ne peuvent être effectuées qu'auprès d'organismes « *contribuant à la mise en œuvre d'une politique de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics administratifs, pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes* ». L'association bénéficiaire doit donc non seulement assurer une mission de service public mais le personnel détaché occuper des fonctions propres à l'exercice de la mission confiée.

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait relevé la situation irrégulière de mise à disposition d'agents de la ville auprès d'associations qui ne contribuaient pas de fait à la mise en œuvre d'une politique publique portée par l'État ou les collectivités territoriales, et plus généralement que les associations en question n'exerçaient pas de mission de service public. Elle avait alors recommandé à l'ordonnateur de mettre fin aux mises à dispositions irrégulières (recommandation n° 13).

Sur la période présentement en examen, dans deux cas au moins, une partie du personnel mis à disposition de la Maison de l'Artisanat ou encore d'Initiative Marseille Métropole ne respecte pas vraiment ce principe. Il exerce des fonctions généralistes, qualifiables de fonctions « support » sans lien avec la mission publique exercée. En effet, selon les périodes observées, 2 à 3 personnes sur les 5 mises à disposition de la Maison de l'Artisanat ont des tâches purement administratives. Il en est de même pour Initiative Marseille Métropole pour qui la proportion de personnels affectés uniquement à des tâches administratives varie entre 50 et 66 %.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué qu'il sera mis un terme anticipé à la mise à disposition des agents concernés, en vue de leur réintégration dans les services municipaux.

A l'occasion du présent contrôle, la chambre a relevé qu'une situation irrégulière détectée il y a plusieurs années avait perduré, l'irrégularité prenant cette fois-ci une nouvelle forme. Les mises à disposition auprès de l'association Conseil mondial de l'eau (CME).

Ainsi, dans son précédent rapport d'observations définitives, la chambre relevait que les mises à disposition de deux agents auprès de cette association, M. Adgharouamane et Mme Bistagne, étaient illégales.

En 2014, le premier agent, titulaire, a fait auprès de la collectivité une demande de mise en disponibilité pour convenance personnelle. La seconde agent, contractuelle, a adressé une demande de congé sans rémunération, également pour convenance personnelle. Ces deux demandes ont été accordées à compter du 1<sup>er</sup> août 2014 et sont renouvelées, depuis, à échéances régulières et pour des durées identiques.

Ces mises à disposition irrégulières ont donc cessé, sur demande des intéressés, mais les conditions dans lesquelles elles ont été prononcées soulèvent plusieurs nouvelles observations.

⇒ Maintien en emploi au sein du Conseil mondial de l'eau

Si l'ordonnateur semble avoir ainsi suivi la recommandation n° 13 formulée dès 2012 par la chambre, il aura tout de même fallu attendre l'été 2014 pour mettre fin à des mises à disposition illégales remontant à 2005<sup>68</sup>.

Par ailleurs, la recommandation de la chambre, d'application immédiate, demandait de mettre fin à la mise à disposition et n'invitait pas à trouver un mode opératoire substitutif permettant de maintenir les deux protagonistes en emploi au sein du Conseil mondial de l'eau

Or, tout aura été mis en œuvre par l'ordonnateur et les services de la ville pour maintenir l'emploi des intéressés au sein du Conseil mondial de l'eau, et ce dans des conditions tout aussi illégales que désavantageuses pour la ville, mais profitables aux bénéficiaires.

<sup>68</sup> Selon les dates portées sur les arrêtés d'affectation des agents fournis par la commune.

D'abord, la demande de M. Adgharouamane, rédacteur territorial titulaire, n'a fait l'objet d'aucune présentation devant la commission de déontologie de la fonction publique, alors que cette dernière aurait dû rendre un avis sur la compatibilité de cette nouvelle activité avec les fonctions qu'il avait exercées dans le secteur public au cours des 3 années précédentes. Dans tous les cas, l'avis qui aurait été rendu n'est pas visé dans les arrêtés successifs de mise puis de prolongation en position de disponibilité.

Ensuite, bien que placée en position « hors effectifs » et plus employée par la ville de Marseille depuis près d'un an et demi (*Cf. arrêtés de mise en congé sans solde pour convenance personnelle*), Mme Bistagne a perçu en novembre 2015, une indemnité correspondant au montant de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA). Ce versement est illégal dans la mesure où, pour en bénéficier, l'intéressée aurait dû être en position d'activité dans les services de la ville de façon continue sur la totalité de la période de référence « GIPA 2015 ». Cette période de référence s'étend du 31 décembre 2010 au 31 décembre 2014.

Or, depuis le 1<sup>er</sup> août 2014, Mme Bistagne est placée à sa demande en position de congé sans rémunération ce qui n'est pas une position d'activité. Ainsi sortie des effectifs de la ville mais gardant une possibilité - encadrée - de retour à l'emploi, Mme Bistagne a bénéficié d'un versement indu de près de 3 000 € de GIPA en novembre 2015.

Enfin, selon les textes législatifs et réglementaires en vigueur aux dates qui s'appliquent au cas d'espèce, un agent titulaire ne peut être placé en position de disponibilité plus de 6 ans, tout comme un agent contractuel en position de congé sans solde. Concernant l'agent titulaire, à l'issue des six années, intervient une réintégration d'office dans les effectifs ou, à défaut, une démission suivie d'une radiation des cadres. Concernant l'agent contractuel, à la même échéance, intervient une réintégration si la collectivité dispose d'un poste à pourvoir ou de niveau équivalent, à défaut c'est une rupture de droit du lien contractuel.

Or, la position administrative des deux protagonistes aurait mérité une requalification dès 2005, de disponibilité pour le premier et de congé sans solde pour la seconde. Dans ces conditions M Adgharouamane et Mme Bistagne ne pouvaient en aucun cas être placés respectivement en position de disponibilité et de congé sans solde au-delà de fin 2015 pour le premier, fin 2011 pour la seconde. L'ordonnateur a donc par un montage juridique, détourné la règle précitée dite « des six ans ». Pour les deux intéressés, il existe un intérêt direct : cela leur permet de bénéficier indument, aujourd'hui encore, d'un statut d'agent de la ville (titulaire ou contractuel) avec une possibilité de retour dans les services municipaux, alors qu'ils ne travaillent plus pour la ville de Marseille depuis presque 14 ans.

L'absence d'initiative de l'ordonnateur pour traiter les cas de M. Adgharouamane et Mme Bistagne, la mise en œuvre biaisée et retardée de la recommandation de la chambre, ou encore le non-respect des textes en vigueur interrogent. La chambre estime que la situation observée constitue un régime de faveur pour M. Adgharouamane et Mme Bistagne, et indirectement pour le Conseil mondial de l'eau en tant qu'il bénéficie du concours de ces deux agents.

Ainsi la chambre a de nouveau demandé, dans son rapport d'observations provisoires de mai 2019, de mettre fin sans délai, et selon les dispositions légales et réglementaires en vigueur, à la situation de disponibilité de M. Adgharouamane et à la position de congé sans solde pour convenance personnelle de Mme Bistagne, toutes deux illégales.

Prenant en compte la situation illégale, et face à une situation qui perdurait, l'ordonnateur a suivi la recommandation de la chambre. Il a mis fin à la mise en disponibilité de M Adgharouamane et au congé sans solde de Mme Bistagne. Les deux intéressés ont présenté leurs démissions, que le maire de Marseille a acceptées le 8 juillet 2019.

⇒ Des mises à disposition qui se sont perpétuées à l'insu du conseil municipal

Dans les faits, jusqu'au 1<sup>er</sup> août 2014, date à laquelle les mises à disposition précitées ont cessé, il n'existait aucune convention de mise à disposition signée entre la ville de Marseille et le Conseil mondial de l'eau et soumise à l'approbation de l'assemblée délibérante. Seuls des « arrêtés d'affectation » ont été signés par l'ordonnateur ou son représentant pour les deux agents intéressés, documents qui par nature, ne sont jamais présentés au conseil municipal ou encore au contrôle de légalité.

C'est donc dans la plus grande opacité que les mises à disposition des deux individus ont été opérées et se sont perpétuées. Les noms des agents n'apparaissent d'ailleurs même pas dans les rapports annuels présentés au comité technique.

L'absence de consultation du conseil municipal est aggravé par le fait que cette même assemblée délibérante, consultée à l'occasion des délibérations successives sur les conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens (CPOM) entre la ville et le Conseil mondial de l'eau, avait acté le principe d'une mise à disposition d'agents, sous réserve de conditions particulières et qu'une convention ad hoc lui soit soumise.

De plus les délibérations relatives aux CPOM, comme le contenu des CPOM elles-mêmes, limitaient la mise à disposition du Conseil mondial de l'eau aux seuls agents titulaires de la ville, conformément aux dispositions alors applicables. Dans le cas contraire cela dérogerait au principe fondamental selon lequel une collectivité n'embauche des non-titulaires que par dérogation au principe fondamental de recrutement de fonctionnaires et pour répondre à des besoins précis limitativement énumérés de la collectivité. Il n'est ainsi pas autorisé, d'embaucher un agent contractuel pour travailler dans un organisme de droit privé, ce qui est le cas du Conseil mondial de l'eau (association loi 1901)<sup>69</sup>.

On peut donc estimer que c'est à dessein que l'ordonnateur n'a jamais présenté au conseil municipal de convention de mise à disposition pour M. Adgharouamane et Mme Bistagne. *A fortiori* pour Mme Bistagne qui est un agent contractuel de la ville.

En outre, M. Adgharouamane et Mme Bistagne ont toujours été payés par la ville de Marseille et les mandats relatifs à la paie de ses agents ne portent d'ailleurs aucune indication ou mention selon laquelle ils ne seraient pas (ou plus) employés au sein de la collectivité depuis 2005.

<sup>69</sup> Mme Bistagne a été embauchée et rémunérée en CDI depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2008 (portant effets sur période 2012 à 2014 du contrôle en cours) pour un emploi qu'elle n'a jamais occupé et exercé.

En outre, l'ordonnateur n'a jamais émis de titre de recette à l'encontre du Conseil mondial de l'eau pour se faire rembourser les salaires des intéressés, alors qu'il ne pouvait pas déroger à cette règle sans autorisation du conseil municipal, qu'il n'a pas sollicité en ce sens non plus. Au demeurant, il n'est pas possible de déroger à la règle de remboursement pour les associations.

Pour la seule Mme Bistagne, cela représente un manque à gagner d'au moins 250 000 € (hors charges patronales) sur la période sous revue (et près de 500 000 € depuis sa « mise à disposition » en mai 2005). A cela viennent s'ajouter les salaires payés à M. Adgharouamane (agent titulaire) sur les mêmes périodes. Au demeurant selon un mail adressé à la chambre par les services de l'ordonnateur le 29 janvier 2019 aucune régularisation ne paraît possible en l'absence de convention de mise à disposition signée entre la ville et l'association. Les services de la ville proposent d'estimer qu'il s'agissait d'un « *avantage en nature* ».

De fait, le Conseil mondial de l'eau a retiré un intérêt direct de la situation, de même, comme exposé ci-avant, que les deux agents mis à sa disposition.

Enfin, les montants de subventions dont bénéficie l'association, incluent une majoration contractuelle (art 2 de la convention) ayant pour objet de l'indemniser du fait d'une absence de mise à disposition d'agent. Or comme démontré ci-avant, l'association a bénéficié de la mise à disposition gratuite de deux personnes jusqu'en août 2014. La majoration de subvention n'était donc pas justifiée ni valablement autorisée par le conseil municipal, non informé de ces mises à dispositions.

Au surplus, la chambre relève qu'en 2005 la ville avait versé 571 400 \$ de subventions à l'association. A compter de la convention pluriannuelle entrée en vigueur en 2006 et jusqu'à nos jours, la référence monétaire pour le paiement des subventions a été modifiée contractuellement. Les subventions n'ont plus été fixées en US dollar, mais exprimées en euros. Or, grâce à l'évolution de la parité des deux monnaies, le Conseil mondial de l'eau a ainsi pu percevoir, sur une période assez longue et jusque 2014 au moins (sauf en 2012), de montants systématiquement croissants de subventions, en équivalent dollar. Cela se confirme à la lecture du tableau suivant :

Millésime subvention	Parité moyenne euro-dollar		Montant payé par la ville (en €)	Montant payé par la ville (en équivalent \$)
	€	\$		
2012	1	1,28	440 000	563 200
2013	1	1,33	440 000	585 200
2014	1	1,33	440 000	585 200

Source : BCE, parité moyenne constatée sur une année

\* \* \*

Les pratiques observées de l'ordonnateur et de ses services en faveur du conseil mondial de l'eau et des agents mis à sa disposition, caractérisent donc une mauvaise gestion des deniers publics, s'accompagnant d'une violation porteuse de risques, des dispositions en vigueur, aggravées par un contournement de la compétence du conseil municipal pour autoriser les dépenses.

### **4.3.3 La convention de gestion avec la métropole Aix-Marseille-Provence**

#### 4.3.3.1 La convention passée

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM), tout comme la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, précisent et renforcent les compétences des communautés urbaines en matière d'aménagement.

Profitant du conseil du 16 décembre 2015, le maire de Marseille informe les élus de cette évolution ainsi que de la modification par le conseil communautaire, le 23 octobre 2015, de l'intérêt communautaire en matière d'aménagement. En particulier l'ordonnateur rappelle que sont désormais d'intérêt communautaire les zones d'aménagement concerté et les autres opérations d'aménagement d'intérêt communautaire, au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, qu'elles soient à venir ou en cours d'exécution. Elles doivent cependant, à titre principal, consister à la mise en œuvre des compétences communautaires en matière de politique de la ville et/ou d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire.

Ce ne sont pas moins de 18 opérations d'aménagement, en cours de réalisation sous forme de concessions d'aménagement sur le territoire communal marseillais, qui sont ainsi transférées en cette fin d'année 2015 à la communauté urbaine.

Mais, alors qu'il s'agit d'une compétence transférée à la communauté urbaine MPM, ayant vocation à être reprise par la métropole Aix-Marseille-Provence, la délibération du 16 décembre 2015 acte le principe de la mise en place d'une convention de gestion. L'objet de cette convention datée du 30 décembre 2015 passée entre la ville et la communauté urbaine MPM est la réalisation, par les services de la ville, d'une « mission de gestion de la compétence aménagement ». Dans les faits, il s'agit de confier aux services municipaux de la DGAUH (délégation générale adjointe urbanisme et habitat) la gestion des 18 opérations d'aménagement. Cette convention conclue pour 2016 a été prorogé d'une année dans les mêmes conditions.

Arguant de la montée en puissance de la communauté urbaine en matière de compétence aménagement car il s'agit d'une « *organisation administrative et opérationnelle conséquente et complexe* » (délibération 15/1264/EFAG du 16/12/2015) et au prétexte de la nécessaire « *poursuite des missions de la commune* » (même délibération), l'ordonnateur n'envisage pas à ce stade la question du transfert ou de la mise à disposition des personnels.

Pour autant, la chambre rappelle à l'ordonnateur la législation en vigueur.

Les personnels exerçant en totalité leurs fonctions dans le service ou partie de service transféré (article L. 5211-4-1 du CGCT) sont transférés de plein droit à l'établissement public de coopération intercommunale. Les personnels exerçant pour partie seulement dans un service ou une partie de service transféré (article L. 5211-4-1, I al. 4 du CGCT) peuvent se voir proposer un transfert. S'ils acceptent, ils seront transférés à l'EPCI (les modalités et conditions de transfert sont identiques à celles décrites ci-dessus). En cas de refus, ils sont de plein droit, et sans limitation de durée, mis à disposition, à titre individuel et pour la partie de leurs fonctions relevant du service ou de la partie de service transféré, du président de l'EPCI. Les modalités de cette mise à disposition sont réglées par une convention conclue entre la commune et l'EPCI. L'accord de l'agent n'est pas requis (il ne s'agit pas du régime de mise à disposition individuelle prévue par les articles 61 à 63 de la loi n° 84-53).

L'annexe portée à la convention de gestion du 30 décembre 2015 précise pourtant que sur 101 personnels de la ville concernés par cette convention :

- 18 travaillent à 100 % sur la compétence transférée Aménagement/Logement/Habitat ;
- 24 travaillent entre 85 et 90 % sur la compétence transférée.

Ce sont donc 42 personnes qui, selon les dispositions applicables étaient transférables et/ou potentiellement mises à disposition de la communauté urbaine.

Ce nombre est d'ailleurs conforme à l'évaluation réalisée par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), créée 25 avril 2014, dont les conclusions ont été approuvées le 23 novembre 2015. Le rapport CLECT précise en outre le montant de la charge transférée et ses critères d'évaluation. Il s'élève à près de 5,8 M€.

La chambre observe donc tout d'abord, que la décision prise en l'espèce est conforme à l'usage de l'ordonnateur vis-à-vis de l'intercommunalité qui privilégie la prestation de service au transfert réel des personnels de la ville relevant de la compétence exercée maintenant par l'échelon intercommunal. Il s'appuie en cela sur les dispositions de l'article L. 5215-27 du CGCT, qui semble l'y autoriser formellement.

Ce faisant, le maire conserve intégralement le pouvoir relatif à la gestion individuelle de l'effectif, qu'il s'agisse d'avancement ou de régime indemnitaire. La convention de décembre 2015 est donc très favorable à la ville dans la mesure où aucune clause ne vient encadrer, plafonner ou indexer les rémunérations des personnels dont le niveau intercommunal assume toute la charge financière puisque la compétence lui est dévolue.

Par ailleurs, le temps semble avoir dicté les décisions prises fin 2015 :

- L'ordonnateur privilégie la convention de gestion à la convention de mise à disposition, cette dernière aurait en effet nécessité la consultation du ou des comités techniques *ad hoc*. La date fatidique du 31 décembre aurait été dépassée. Il ne sollicite pas de fait les partenaires sociaux pour avis ;

- L'urgence ressentie est peu compréhensible alors que les lois MAPTAM et programmation politique de la ville datent respectivement de janvier et février 2014.

La communauté urbaine a modifié l'intérêt communautaire en octobre 2015 et intégré de nouvelles opérations d'aménagement en novembre 2015, soit moins de deux mois avant la création de la métropole. Comme la compétence d'aménagement devait être reprise de droit par la métropole à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, il eut été préférable de laisser le soin au conseil métropolitain de retenir ou pas les opérations qui relevaient effectivement de sa compétence et d'en fixer les conditions de réalisation et pas à une communauté urbaine appelée à disparaître quelques jours plus tard.

Il apparait donc qu'à travers la convention de gestion signée, la ville a voulu se garantir de pouvoir continuer à exercer dans les faits la gestion des opérations sans en assumer la charge.

#### 4.3.3.2 Effets financiers ; transferts de personnels

Mécaniquement, ce sont plus de 6,8 M€ de charges qui ont ainsi été transférées à la métropole (et indirectement aux communes la composant et leurs contribuables), qu'elle rembourse à la ville entre 2016 et 2017 au titre d'une convention de gestion signée un jour avant sa création.

Ce montant de 6,8 M€ est discordant avec le montant des charges transférées évalué par la CLECT le 23 novembre 2015.

C'est à l'issue de la période sous convention de gestion que la ville opère les véritables transferts de personnels, décidés par deux délibérations du 11 décembre 2017 (n° 2365) et du 25 juin 2018 (n° 0393). Ces dernières fixent les conditions dans lesquelles ces transferts sont réalisés le 1<sup>er</sup> janvier puis le 1<sup>er</sup> juillet 2018, au titre de la compétence « définition, création, réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire au sens de l'article L. 300.1 du code de l'urbanisme » (résumé en compétence « aménagement » dans la suite du rapport).

La délibération de 2017 formalise le transfert des agents exerçant la totalité de leurs fonctions dans un service ou une partie de service relevant de la compétence « aménagement ». S'y rajoute le transfert d'agents exerçant pour partie dans le domaine transféré.

Curieusement, le rapport de la CLECT fixait à 18 le nombre de personnes exerçant à temps plein, conformément à l'évaluation de la chambre. Or ce sont 32 agents que la commune transfère à la métropole dans ce cadre. Cette même délibération fixe à 2 le transfert d'agents exerçant à temps partiel, inférieur au nombre de 24 évalué par la CLECT et la chambre.

La délibération de 2018 fixe également de nouveaux transferts : 28 agents « temps plein » transférés le 25 juin 2018.

Au total, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et le 25 juin 2018, ce sont 60 agents exerçant, selon la ville, des fonctions à temps plein relevant de la compétence « aménagement ». Ce chiffre est très supérieur à celui fixé par la CLECT et évalué par la chambre (18).

Le nombre de 2 agents « temps partiel » est lui très inférieur au chiffre évalué par la CLECT et la chambre, qui était de 24. Même si l'on pouvait considérer qu'il s'agit d'un simple problème de répartition, on retiendra :

- Que le coût pour la métropole et le gain pour la ville d'un transfert d'agents « temps plein » est plus important que celui prévu par la CLECT ;

- Que la CLECT prévoyait le transfert total de 42 agents, très inférieur aux 60 transferts effectivement réalisés par la ville. La métropole supporte donc plus d'agents que prévus.

Au surplus, le régime indemnitaire de la totalité des cadres d'emploi de la métropole n'ayant pas fait l'objet d'une délibération à l'été 2018, les personnels transférés ne peuvent pas exercer leur droit d'option (régime métropole ou régime ville). Il en résulte que l'exécutif de la ville de Marseille continue de fixer les termes et montants des régimes indemnitaires de chaque agent transféré, la métropole ne pouvant qu'en subir le coût.

#### 4.3.3.3 Conditions de signature de la convention de gestion

La lecture des documents transmis par l'ordonnateur met en évidence que la convention de gestion « aménagement », relative à la gestion des opérations et autres ZAC en cours de réalisation à Marseille, n'a pas pu être signée le 30 décembre 2015 par le maire de Marseille.

En effet, des dates discordantes apparaissent selon les documents consultés.

Tout d'abord, l'avenant qui proroge d'un an la durée de la convention initiale réputée signée en 2015 vise un numéro de convention d'origine millésimé « 2016 » (n° 16/006). Or à cette date la communauté urbaine n'existe plus, seule subsiste la métropole instaurée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016.

De manière plus marquante et surtout plus formelle, un courrier adressé au DGS de la ville le 11 janvier 2016 par les services de la métropole précise : « *Lors de sa séance du 21 décembre 2015, le Conseil de Communauté a approuvé la délibération n° F CT 027-1582/15/CC « approbation d'une convention de gestion transitoire relative aux compétences aménagement, logement, habitat avec la ville de Marseille ». Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint ladite convention en deux exemplaires aux fins de signature.* » Ce courrier est réceptionné par le secrétariat général de la ville le 20 janvier 2016, transmis à la DGAUH le 25 et arrive auprès du service des ressources partagées de cette direction le 2 février 2016.

Or, selon le document transmis en cours d'instruction par l'ordonnateur, le document porte une date de signature antérieure : le 30 décembre 2015.

Le maire de Marseille n'a pu signer la convention de la communauté urbaine qu'entre le 2 février et le 10 mars 2016, date d'envoi de la convention signée de la main du maire, depuis le service « ressources partagées » de la DGAUH à la DGARH aux fins d'enregistrement, notification et exécution.

Aucune convention de gestion transitoire « aménagement, logement, habitat » liant la ville et la communauté urbaine MPM n'existait donc à la date du 30 décembre 2015. Par voie de conséquence, la métropole étant substituée de droit à la communauté urbaine dans ses droits et obligations, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2016, ladite convention risquait de ne pas lui être opposable.

La chambre considère que cette pratique fragilise le fondement légal de la convention en question, ainsi que sa portée et ses effets. Pour plus de sécurité juridique, le maire de Marseille, également président de la métropole au moment de sa création en 2016, aurait pu solliciter son conseil métropolitain.

#### 4.4 « Internalisation » contre externalisation

A l'occasion de la rencontre initiale entre l'équipe de contrôle de la chambre et la direction des services de la ville (DGS, DGARH et DGAFMG)<sup>70</sup> le 26 juillet 2018, l'évolution des effectifs constatée sur la période sous contrôle a fait l'objet de premières réponses générales. En particulier, le DGS et le DGARH ont insisté sur la stratégie de la collectivité qui, selon eux, avait maîtrisé sur la période examinée l'évolution des effectifs, notamment en appliquant une logique de « ré-internalisation » des fonctions, avec abandon progressif et/ou réajustement des prestations externalisées et sous-traitées. Malgré les relances, l'ordonnateur n'a jamais transmis de document détaillant cette stratégie et/ou attestant qu'il en existait une. De ce fait, la chambre a tenté de vérifier à travers les éléments dont elle disposait, si cette « internalisation » des services avait pu se traduire dans les faits.

##### 4.4.1 Approche budgétaire : achats externes et travaux « en régie »<sup>71</sup>

L'examen des comptes de la collectivité met en évidence que, sur la période observée, le nombre et le coût des contrats de prestations de services, d'entretien et réparation (comptes 611 & 615) a progressé de près de 25 % en moyenne. Cette augmentation paraît très importante car elle est dénuée de tout lien avec l'évolution des prix du marché et avec l'évolution des effectifs des personnels permanents (titulaires ou non) de la filière « technique ». En moyenne sur la période, ces effectifs connaissent une diminution comprise entre 1 et 2 % selon les catégories. Cette diminution n'a d'ailleurs pas d'effet sur les charges de personnels. Elle n'en a pas non plus sur les charges d'entretien. La très faible déflation des effectifs de catégorie C « technique » (- 2 %)<sup>72</sup> ne peut expliquer à elle seule l'augmentation des charges d'entretien ou de prestation de services, *a fortiori* si l'on analyse la comptabilité d'engagement de l'ordonnateur. Certaines actions à très faible plus-value sont en effet sous-traitées (changement d'ampoules dans un bureau).

Dans tous les cas, cette augmentation est contraire aux annonces de l'ordonnateur. En effet, une fois retraitées des charges inhérentes au temps d'activité périscolaire en lien avec la réforme des rythmes scolaires<sup>73</sup>, les prestations de services ont augmenté de 15 % et les dépenses d'entretien/réparation de près de 30 %. L'entretien/réparation de biens immobiliers conserve la première place des évolutions de charges (compte 6152) avec 38 % d'augmentation.

<sup>70</sup> Direction générale des services, direction des ressources humaines, direction des finances et moyens généraux.

<sup>71</sup> Cf. annexe 14.

<sup>72</sup> Cf. annexe 13.

<sup>73</sup> Retraitement utile afin de comparer entre 2012 et 2017 des périmètres cohérents.

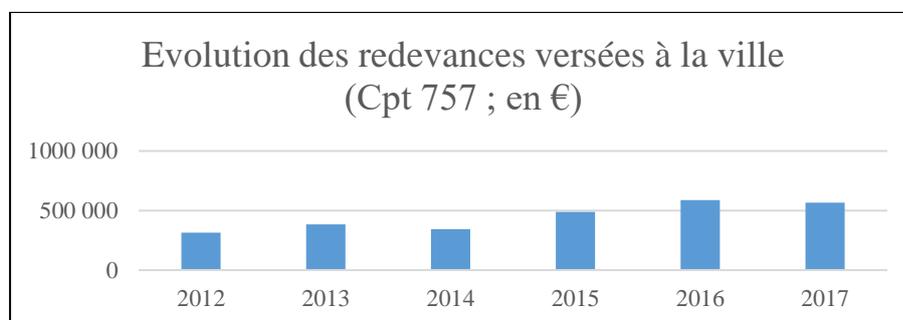
Une explication de l'ordonnateur qui viserait à justifier cette évolution de charges externes par un « effort particulier » sur l'entretien des bâtiments serait malvenue, dès lors que la chambre constate qu'il n'existe pas sur la période de plan de programmation des opérations d'entretien et même un état parfois préoccupant du bâti (voir rapport dédié aux finances et au patrimoine de la ville).

Quant aux travaux d'investissement réalisés par les personnels de la commune dits « travaux en régie », visant à la construction ou à la rénovation d'équipements qui prolongeraient ainsi leur durée de vie, il n'en existe aucun sur la période. Les comptes 721 et 722 qui les retracent ne sont jamais mouvementés.

En synthèse, la chambre observe que les annonces de l'ordonnateur en matière de « réinternalisation », visant à optimiser l'emploi de l'effectif présent, ne se traduisent ni comptablement, ni dans les faits. Le recours à la sous-traitance est resté toujours aussi présent sur la période, il a même progressé.

#### 4.4.2 Les délégations de service public

Comme en atteste le montant des redevances perçues par la ville au titre des délégations de service public (DSP), cette pratique de gestion des services rendus aux marseillais s'amplifie. Les redevances encaissées augmentent de près de 80 %. D'environ 300 000 € en 2012, elles atteignent plus de 560 000 € en 2017.



Source : Ville de Marseille – Comptes de gestion

Sur la période observée, de nouvelles délégations de service public sont envisagées ou reconduites.

A titre d'exemple, une convention relative à la sous-traitance de gestion de la fourrière est acceptée dans son principe courant 2017 (première délibération) et validée le 20 décembre 2018 (dernière délibération) aux fins de procédure (appel public à candidature) puis de signature d'une convention avec le délégataire.

S'il n'appartient pas à la chambre d'apprécier l'opportunité d'utiliser telle ou telle forme de gestion des services publics, il lui revient d'en apprécier les principes fondateurs et l'impact financier.

Le rapport présenté à la commission consultative des service public locaux puis au comité technique les 28 et 30 novembre 2017, qui présente le service comme déficitaire contient des incohérences. L'analyse des données aboutit à une analyse plus mitigée.

Année	Activité (véhicules enlevés)		Produits (hors vente ferraille) en €		Charges		
			2015	2016			
2015	23871		3 033 186	3 222 865	5 420 464		2015
2016	24870		457 388	799 705	5 672 050		2016
		Total	3 490 574	4 022 570			
Evolution	4%	Evolution 2017/2016		15%	5%		

source : ville de Marseille ; rapport DSP fourrière - novembre 2017

D'une part l'activité d'enlèvement des véhicules croît depuis 2013 (21 997 véhicules enlevés à cette date contre 23 625 en 2016).

D'autre part, les chiffres (produits et charges de gestion) présentés par l'ordonnateur se bornent aux seuls exercices 2015 et 2016. Il eut été préférable, ne serait-ce que par parallélisme des formes, d'examiner cette évolution également depuis 2013. Certes, les charges de gestion augmentent, mais trois fois moins vite que les produits du service entre 2015 et 2016. S'assurer que cette tendance était pluriannuelle aurait été judicieux.

Enfin, alors que le rapport est présenté fin novembre 2017, aucune donnée de gestion n'est fournie au titre de cette même année, qu'il s'agisse de données réelles ou prospectives à fin d'année.

Les éléments d'analyse paraissent donc incomplets et l'ordonnateur omet d'approfondir deux conséquences de l'externalisation projetée :

- Le devenir des locaux de l'actuelle fourrière : leur réemploi potentiel ainsi que les conditions de mise à disposition du délégataire des nouveaux locaux situés sur les boulevards du Capitaine Gèze et de la Louisiane ;
- Surtout, le devenir des 44 agents rattachés au service de la fourrière, notamment des agents de surveillance de la voie publique (ASVP). Il est seulement indiqué que « *le personnel municipal actuel ne sera pas détaché auprès du délégataire* » et que « *l'administration s'attachera à examiner chaque situation individuelle afin de procéder à leur redéploiement dans les services municipaux en tenant compte à la fois des besoins de la collectivité et des souhaits professionnels de chacun* ».

Ces personnels resteront donc à l'entière charge de la ville alors que le service et les recettes associées n'existent plus. Les efforts et effets d'un redéploiement des effectifs, ne sont quantifiables qu'en théorie.

Enfin, s'agissant des critères d'attribution de la DSP « Fourrière », la délibération du 20 décembre 2018 précise qu'a été retenu le critère de la « *qualité de l'offre financière* » ; étant précisé que l'on examinera l'« *équilibre économique de la délégation, apprécié notamment au regard de la cohérence du projet d'exploitation avec les hypothèses d'enlèvement de véhicules, les hypothèses de recettes et de charges, le niveau des tarifs proposés et du montant du concours financier éventuel sollicité auprès de la ville, les investissements envisagés, le plan de financement et de trésorerie, les caractéristiques et garanties de la structure délégataire* ».

La chambre remarque que la délégation est globalement équilibrée selon l'ordonnateur, tenant compte des hypothèses retenues de tarifs et d'enlèvement de véhicules. On ne comprend donc pas pourquoi ces hypothèses, si elles avaient été appliquées à la ville, n'auraient pas abouti également à une situation équilibrée. L'ordonnateur ne présente au conseil municipal aucune hypothèse de réorganisation éventuelle du service qui lui aurait permis de le conserver en régie et potentiellement de le rééquilibrer.

En résumé, la ville réoriente et réaffecte des personnels sans faire évoluer, pour l'optimiser, la structure/le service qui les emploie, dans tous les cas sans même apprécier comment faire.

#### **4.4.3 Le contrat de partenariat public-privé « Plan écoles »**

Par délibération du 16 octobre 2017, le conseil municipal a validé le projet de renouvellement des groupes scolaires et écoles dits "GEEP" portant sur le remplacement ou la reconstruction d'une trentaine d'écoles élémentaires marseillaises. L'évaluation produite au conseil municipal le 16 octobre 2017 conclut à la nécessité de réaliser ce programme dans le cadre d'un contrat de partenariat public-privé (CPPP), excluant dès lors une opération sous maîtrise d'ouvrage publique (MOP).

Le présent rapport entend en complément des observations formulées sur ce sujet dans le cadre du rapport d'observations de la chambre portant sur la situation financière et la gestion patrimoniale de la ville, apprécier les impacts d'un tel projet en matière de ressources humaines.

Notamment, la chambre s'est intéressée aux moyens mis en œuvre pour la réalisation du projet en regard de la stratégie de « réinternalisation » annoncée par l'ordonnateur lors du contrôle.

Clairement, dès lors que l'ordonnateur s'oriente dans le cadre d'une procédure du type contrat de partenariat public-privé (PPP), il fait le choix d'une externalisation étendue au détriment d'un suivi internalisé.

A cet égard on observe pourtant que sur les quelques 400 écoles que compte la ville de Marseille, le projet s'attèle à la rénovation d'une trentaine d'entre elles. Seules les écoles du type « GEEP » concernées et pré-diagnostiquées intègrent le projet.

Par ailleurs, le projet est porté, selon le rapport d'évaluation, par six délégations et directions de la ville de Marseille, à vocations techniques et fonctionnelles dont la délégation générale de l'urbanisme, de l'aménagement et de l'habitat (DGUAH), la délégation générale de l'architecture et de la valorisation des équipements (DGAVE) et la délégation générale de l'éducation et de la solidarité (DGES).

La DGUAH a pour vocation la mise en œuvre des compétences communales en matière d'urbanisme en incluant l'ensemble des missions qui peuvent contribuer à un développement intégré de toutes les composantes urbaines. Elle conduit également les grands projets nécessitant une ingénierie urbaine innovante et un pilotage transversal, comme le contrat de partenariat relatif au Stade Orange Vélodrome. A ce titre, la direction des grands projets assure le pilotage de cette opération « écoles ».

La DGAVE est composée de plusieurs directions, dont :

- 1) La direction DGECP (Direction des Etudes et Grands Projets de Construction) affectée aux opérations de constructions, d'extension et de rénovation des équipements publics municipaux. Cette direction comprend une équipe de chefs de projets expérimentés dans la conduite d'opérations et le suivi des procédures afférentes ;
- 2) Deux directions territoriales (Nord et Sud) qui assurent les travaux d'entretien et de maintenance du parc immobilier public et privé municipal, composé d'environ 2 500 bâtiments (écoles, crèches, équipements sociaux, sportifs, administratifs, culturels ou culturels).

La chambre relève dans un premier temps que les compétences de ces directions, mises en avant par l'ordonnateur lui-même dans le rapport d'évaluation du projet et l'expérience des équipes serait un véritable atout en loi MOP. Cela semble entrer en contradiction avec l'analyse des volets « risques » et « avantages/inconvénients » du rapport ayant conduit au choix du contrat de partenariat public-privé. Quant à la maîtrise des délais avancée comme un argument pour privilégier ce type de contrat, il n'est pas établi que le titulaire d'une convention de partenariat ne serait pas soumis aux mêmes aléas que celui ou ceux retenus au travers des conventions passées en loi MOP.

L'analyse qualitative dressée par l'ordonnateur n'approfondit pas suffisamment le recensement des compétences internes à la ville, qui au final auraient pu être mobilisées en lieu et place d'une externalisation complète de l'opération.

Au demeurant, le suivi de l'exécution d'un tel contrat, et plus particulièrement la mise en œuvre des obligations de contrôle par la personne publique des prestations accomplies par le titulaire de la convention de PPP à chacune des phases de la réalisation du projet (articles 165 et 166 du décret du 25 mars 2016), implique, de toute manière, la mise en place d'une équipe projet de la Ville. Selon l'ordonnateur et son rapport d'évaluation, « *une équipe projet sera en principe mise en place par la Ville au moment du lancement de la procédure et pour le suivi de l'exécution des marchés subséquents* ».

Or, bien que le lancement de la procédure ait été autorisé depuis la séance du conseil municipal du 16 octobre 2017<sup>74</sup>, l'équipe projet n'est, dans les faits, toujours pas formellement constituée en janvier 2019. L'ordonnateur répond : *« actuellement, une équipe de chefs de projet issus de 3 délégations générales est mobilisée autour d'un travail collégial et collectif sur ce dossier. Ils interviennent en fonction de leurs compétences et expertises techniques »*. Seuls des chefs de projets sont mobilisés (les fonctions assurées dans leurs directions respectives), mais pas une équipe intégrée regroupant, *a minima*, un représentant de toutes les directions citées par l'ordonnateur dans son rapport d'évaluation.

Dans tous les cas, l'équipe est incomplète. Il manque encore, un chef de projet selon les informations reçues : *« le recrutement d'un chef de projet devrait intervenir prochainement, suite à la délibération au conseil municipal n° 18/1085/EFAG du 20 décembre 2018, portant création d'un emploi de Directeur de la Mission Plan Écoles au sein de la Direction Générale des Services »*.

Dans son rapport au conseil municipal le 18 décembre 2018, le maire rappelle que *« conformément aux dispositions de l'article 41 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, il est en effet procédé à des déclarations de création ou de vacance d'emplois auprès du centre de gestion des Bouches-du-Rhône, qui est chargé d'en assurer la publicité, afin de susciter des candidatures »*.

L'élu met cependant en avant la grande difficulté de respecter cette disposition, pourtant législative, en précisant à l'assemblée : *« Il apparaît cependant que ces démarches visant à nommer des candidats inscrits sur une liste d'aptitude établie après concours, ou à recruter des fonctionnaires selon les différentes possibilités prévues par le statut de la fonction publique (par voie de mutation, de détachement, d'intégration directe...), s'avèrent infructueuses en ce qui concerne de nombreux emplois. Cette situation est d'autant plus préoccupante que les déclarations de création ou de vacance d'emplois effectuées auprès du centre de gestion, sont, en règle générale, complétées, à l'initiative de la ville, par l'insertion d'appels à candidatures dans diverses publications spécialisées, afin de toucher un public de candidats potentiels plus large.*

*Le nombre de candidatures statutaires reçues n'en demeure pas moins largement insuffisant, tant au plan de quantitatif que des profils recherchés, et ne permet pas de pourvoir la totalité des postes créés ou vacants. Il est également à noter que le marché de l'emploi territorial est un marché très concurrentiel, caractérisé en outre par un déficit de candidatures adaptées aux catégories d'emplois nécessitant un profil spécialisé. Il n'en demeure pas moins que la vacance prolongée de postes au sein des services est de nature à nuire à la continuité et à la qualité du service public. »*

Aussi, dans l'hypothèse où les appels à candidatures statutaires demeureraient infructueux *« malgré l'ensemble de démarches effectuées ou en cours »*, il préconise le recrutement de personnel contractuel.

<sup>74</sup> DCM n° 17/2129/ECSS Délégation générale urbanisme aménagement et habitat - Direction des grands projets - Délégation générale architecture et valorisation des équipements -Délégation générale éducation enfance social - Plan écoles - Renouvellement des groupes scolaires et écoles dits "GEEP" - Autorisation de lancement de la procédure.

La chambre relève que l'ordonnateur ne semble pas, selon l'urgence qu'il retient et notamment le respect des délais du projet « écoles », mettre tout en œuvre pour recruter le chef de projet dont le rôle sera pivot, à n'en pas douter. A la date du 30 janvier 2019, aucune vacance de poste et d'offre d'emploi ne sont publiées sur le site du centre de gestion des Bouches du Rhône. Il en est de même sur le site de la ville, même si ce procédé de recrutement n'est pas exclusif de démarches telles que des publications dans des ouvrages spécialisés.

Bien qu'ayant fait le choix de l'externalisation du projet « écoles », la chambre rappelle à l'ordonnateur que cela ne le dégage en rien de son obligation en matière de moyens humains pour suivre et se voir réaliser le projet dans de bonnes conditions.

**Recommandation n° 5 : Réaliser un audit, par un organisme indépendant, des modalités de recours par la ville à des prestations externalisées, leur gestion et leur performance, comparées à une exécution par les services de la ville.**

## 4.5 Le temps de travail

La chambre avait mis en évidence lors de son examen de gestion portant sur la période 1999 à 2005 le caractère irrégulier des avantages horaires accordés au personnel de la ville par une délibération du 11 mars 2002. Alors que la durée légale annuelle de travail est pour les agents de la fonction publique de 1 607 heures, la commune a en effet instauré une durée de 1 567 heures.

Cette délibération était toujours en vigueur lors du dernier contrôle de la chambre, alors même que la jurisprudence constante du Conseil d'Etat<sup>75</sup> souligne que la durée horaire annuelle de 1 607 heures est à la fois un plancher et un plafond, et que dans le cas où des sujétions particulières permettraient de diminuer l'horaire légal, il revient à la collectivité de préciser les types d'emplois concernés et d'en décrire précisément les raisons pour chacun des emplois concernés.

Dans son rapport suivant, la chambre a observé que la ville perdait en 2011 au regard des effectifs d'agents à temps complet, un volume de 453 000 heures par an du fait de la durée du travail irrégulière de ses agents. En rétablissant des horaires de travail légaux la ville ferait une économie qui pouvait être estimée à 10 M€ par an soit 1,9 % de ses dépenses de personnel, et accroîtrait sans dépenses supplémentaires, une capacité de travail équivalente à 280 ETP.

La ville indiquait pourtant alors qu'elle ne mettrait pas en œuvre la recommandation de la chambre d'appliquer aux agents de la ville la durée légale de travail. Elle avançait trois raisons :

- D'une part, la ville de Marseille soulignait qu'elle avait passé sans embûche le contrôle de légalité exercé par les services préfectoraux ;
- D'autre part, la ville rappelait que les rythmes de travail étaient le fruit d'un processus de concertation et de dialogue social longs ;

<sup>75</sup> CE 9 octobre 2002, Fédération nationale Interco CFDT, req. n° 238461 - CAA Paris 31 décembre 2004, département des Hauts-de-Seine, req. n° 03PA03671.

- Enfin, elle arguait des spécificités du travail à Marseille.

Sur ce dernier point, la ville ne pouvait pourtant se prévaloir de l'application de l'article 2 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, car cela revenait à en faire une application générale qui n'était conforme ni aux dispositions du décret qui définissent les dérogations susceptibles d'être apportées au régime légal de la durée de travail, ni à l'interprétation restrictive de ces dérogations faites par la jurisprudence administrative.

#### 4.5.1 Les premiers constats sur période 2012-2018

Le non-respect de la durée légale du temps de travail sur la période 2012-2018 produit les mêmes effets que ceux constatés lors des deux précédents rapports de la chambre.

Au surplus, l'effectif des personnels permanents qui était de 11 335 ETP en 2011<sup>76</sup> a évolué pour atteindre 12 011<sup>77</sup> fin 2012, représentant à cette date une masse salariale de 470,16 M€. Cela entraîne une aggravation des constats précédemment opérés :

**Tableau n° 23 : Impact du non-respect de la durée légale du temps de travail**

Année	Coût moyen Heure agent (en €)	Perte horaire (h/an)	Charge induite Pour la ville (M€)	Equivalent ETP des heures perdues (ETP)
2011	24	453 400	10,8	282
2017 <sup>78</sup>	25	480 440	12	299

Source : CRC – Données ville de Marseille

La situation s'aggrave donc pour la ville, tant sur le plan financier que humain : les heures de travail perdues et non réalisés représente près de 300 personnes qui travailleraient à temps plein.

La chambre prend cependant acte de l'évolution de la position de l'ordonnateur en constatant que, selon la délibération du 9 avril 2018, la durée du temps annuel de travail des personnels de la ville Marseille (sauf cas très spécifiques) sera de 1 607 h à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019.

<sup>76</sup> Selon ROD ville de Marseille - période 2006 à 2011.

<sup>77</sup> Personnel permanent payé en décembre 2012.

<sup>78</sup> Selon fichiers paie 2017 (référence 12/2017), la ville de Marseille compte 12 011 ETP ce qui donne un temps de travail total de 18 821 237 h/an (12011 ETP\*1 567 h/an). Le coût moyen de l'heure-agent à la ville de Marseille est de 25 € (470,16 M€ / 18 821 237 heures/an). Par rapport à la durée légale de 1607 h/an, la perte horaire de 480 440 h/an ((1 607 h - 1 567 h)\* 12 011 agents). La ville de Marseille, en appliquant un système horaire illégal et avantageux pour ses agents, subit une charge d'environ 12 M€ (480 440 h/an \* 25 €/h). Par ailleurs, ce volume d'heures perdues correspondrait à 299 ETP (480 440 h / 1 607 h).

La chambre constate de façon positive que l'ordonnateur, s'appuyant notamment sur les données issues de son système d'information RH (SIRH) « Azur », a procédé à une remise à plat de l'ensemble des cycles de travail en vigueur au sein des services de la ville. La chambre reste vigilante, appelant l'ordonnateur à la prudence lors des premières étapes de mise en œuvre.

#### **4.5.2 La mise en place d'un outil de recueil de l'activité**

La chambre rappelle cependant que la refonte des cycles de travail n'est qu'une étape qui, si elle n'est pas accompagnée d'un mode opératoire de recueil d'activité des agents, du temps de travail, sera vaine.

L'ordonnateur a effectivement prévu d'acquérir et de déployer un système de gestion du temps de travail. A cet effet, après une procédure d'appel d'offres ouvert, il a notifié le 9 août 2018 un marché (AE, CCAP, CCTP) à une société.

L'ensemble des prestations est réparti en plusieurs lots traités par marchés séparés et définis comme suit :

- Lot 1 Acquisition du matériel et logiciel de communication, maintenance et prestations associées ;
- Lot 2 Assistance à la mise en œuvre du système de gestion du temps de travail.

Ce marché est un accord-cadre exécuté par l'émission de bons de commande, et le pouvoir adjudicateur n'est pas engagé sur un montant minimum de commandes sur la durée du marché.

A fin 2018, selon le calendrier prévisionnel de l'ordonnateur présenté en séminaire « temps de travail & service public », a été défini un objectif de 40 sites déployés et 4 000 agents. En avril 2019, ce seront 135 sites et 7 500 agents qui seront concernés.

Selon les constatations effectuées sur le terrain par la chambre, à la fin du contrôle :

- Le projet a été déployé conformément au calendrier prévisionnel mais rendu opérationnel dans seulement dans deux directions fonctionnelles (DGARH et DGANSI), « co-pilotes » du projet, essentiellement à des fins de test dans un premier temps (vérification d'aptitude initiale) ;
- Par ailleurs, toujours selon les constatations sur place de la chambre, mais aussi la confirmation de plusieurs DGS des mairies de secteur, toutes les structures ne disposent pas pour l'heure, du « réseau d'accueil » adapté aux installations de badgeuses.

L'installation doit évidemment être précédée des câblages *ad hoc*. Cette phase préparatoire n'est pas quantifiée.

**Recommandation n° 6 : Achever dans les plus brefs délais le déploiement du système de badgeage et le mettre en service.**

### 4.5.3 Le compte épargne temps (CET)

Le compte épargne temps a été institué dans la fonction publique territoriale par le décret n° 2004-878 du 26 août 2004, et à la ville de Marseille, par délibération le 6 décembre 2010.

La gestion du CET est intégrée dans le SIRH Azur, paramétré conformément aux règles d'utilisation.

Le solde global cumulé des jours épargnés sur les 6 586 CET ouverts à la ville est de 149 552 jours au 31 décembre 2017, soit le temps de travail de plus de 700 agents en ETP. En cours d'année 2017, les comptes épargnes temps ont été abondés de 31 500 jours par 5 064 agents (6 jours en moyenne par agent bénéficiaire d'un CET) soit une capacité de travail de 150 ETP travaillés, tandis que 1 619 agents ont sollicité la consommation de 13 441 jours (équivalent à plus de 64 agents équivalent temps plein absents toute l'année).

Il n'était jusqu'en 2018 pas ouvert aux personnels des écoles qui sont en temps annualisés, afin d'éviter de recourir à des remplacements nombreux<sup>79</sup>, induits par des congés posés pendant le temps scolaire.

La délibération n°18/94 du 20 décembre 2018 révisé les dispositions en vigueur en matière de CET dans le sens de sa monétisation, laquelle représenterait une charge de 5 M€.

<sup>79</sup> Les jours épargnés sont utilisables, de façon continue ou fractionnée.

## 4.6 Le personnel employé au-delà de l'âge légal de départ à la retraite

À partir d'un certain âge, tout fonctionnaire ou agent contractuel est mis d'office à la retraite<sup>80</sup>. Cet âge limite d'activité varie en fonction de la catégorie de l'emploi (active, c'est-à-dire lorsque l'emploi présente un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles, ou à défaut sédentaire).

Selon les dispositions de la loi n°84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public, modifiée notamment par les termes de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, la limite d'âge applicable à tout fonctionnaire ou agent contractuel est de 67 ans (contre 65 ans auparavant).

Cependant, le passage de 65 à 67 ans intervient de manière progressive : l'article 115 II de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 prévoit en effet que l'âge limite évolue dans les conditions fixées par le décret prévu à l'article 28 II de la loi portant réforme des retraites de 2010.

Il convient donc de se reporter à l'article 8, I du décret n° 2011-2103 du 30 décembre 2011, et de distinguer :

- Les agents nés entre le 1er juillet et le 31 décembre 1951, pour lesquels l'ancienne limite d'âge de 65 est augmentée de quatre mois ;
- Les agents nés entre le 1<sup>er</sup> janvier 1952 et le 31 décembre 1954, pour lesquels l'ancienne limite d'âge de 65 ans augmente progressivement, à raison de cinq mois par génération ;
- Les agents nés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1955, pour lesquels la limite d'âge passe directement à 67 ans.

<sup>80</sup> Textes de référence :

- Loi du 18 août 1936 concernant les mises à la retraite par ancienneté ;
- Loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public ;
- Décret n°2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la CNRACL (article 2) ;
- Décret n° 2009-1744 du 30 décembre 2009 pris pour l'application de l'article 1-3 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public ;
- Circulaire du 25 février 2010 relative à la prolongation d'activité au-delà de la limite d'âge fonctionnaires appartenant à la catégorie active ;
- Article 6-1 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public ;
- Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique ;
- Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites ;
- Décret n° 2011-2103 du 30 décembre 2011 portant relèvement des bornes d'âge de la retraite des fonctionnaires, des militaires et des ouvriers de l'Etat.

Les âges limites d'activité sont donc fixés dorénavant de la façon suivante :

Année de naissance	Âge limite d'activité
1952	65 ans + 9 mois
1953	66 ans + 2 mois
1954	66 ans + 7 mois
1955 et après	67 ans

Toutefois, certains agents (fonctionnaires et contractuels) peuvent poursuivre, sous conditions, leur activité professionnelle au-delà de cet âge limite d'activité. Il s'agit d'agents ayant eu une carrière incomplète, des enfant(s) à charge, parents d'au moins 3 enfants lors du 50<sup>ème</sup> anniversaire et ceux occupant des « emplois supérieurs dans l'intérêt du service ».

Il convient de rappeler que les collaborateurs de cabinet qui n'exercent pas les fonctions dévolues aux fonctionnaires, n'entrent pas dans le champ de l'éventuelle dérogation inhérente aux « emplois supérieurs dans l'intérêt du service ». Cette faculté est seulement ouverte aux seuls titulaires de fonctions d'encadrement supérieur des collectivités, définies aux 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> alinéa de l'article 47 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

En outre, selon l'article 7-1 de la loi du 13 septembre 1984, ce maintien en activité dérogatoire était, jusqu'au 13 mars 2012, limité dans le temps : « jusqu'au renouvellement de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou de l'organe délibérant de l'établissement public qui les emploie si ce renouvellement intervient dans les dix-huit mois suivants le jour où ils ont atteint la limite d'âge ». La condition d'intervalle dans le temps a disparu au moment de la parution de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012. L'article 7-1 a été modifié de sorte qu'un directeur général des services d'une commune de plus de 80 000 habitants peut être maintenu en activité « jusqu'au renouvellement de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou de l'organe délibérant de l'établissement public qui les emploie ».

#### 4.6.1 Une situation coûteuse qui a perduré

Ces précisions législatives et réglementaires étant apportées, la chambre a apprécié comment elles étaient appliquées.

Au cours du contrôle sur la période 2012-2017, 192 cas de dépassement de l'âge limite de départ en retraite ont été repérés par la chambre. Sur ces 192 cas, 164 concernent des fonctionnaires, 18 des contractuels et 10 des vacataires.

Les réponses de l'ordonnateur, complétées d'un examen approfondi des dossiers sur place, mettent en évidence que les reports de date de départ en retraite de 162 fonctionnaires, 12 contractuels (pour certains des fins de contrats) ou encore de 3 vacataires sont juridiquement justifiés.

A l'exception de 3 dossiers sur les 15 cas restants (2 fonctionnaires, 6 contractuels et 7 vacataires), aucune justification autre qu'un simple « *maintien en fonction* » n'a été apportée.

Onze personnels, sur les 15 ainsi maintenus en activité sur la période 2012-2017, ont plus de 69 ans, majoritairement 70 ans et plus.

L'analyse des 15 cas de maintien en poste au-delà de l'âge limite, confirmés par l'ordonnateur, suscitent tous au moins une observation de la chambre :

➤ Deux agents, bien que toujours en activité, bénéficient visiblement d'un double régime de faveur de la part de l'ordonnateur. Contrairement aux 162 fonctionnaires placés dans la même situation, ils n'ont eu à produire aucune demande de prolongation de date de départ en retraite. Un maintien en activité ne serait d'ailleurs pas justifié, aucune dérogation de droit ne s'appliquant à leurs cas.

L'un d'eux est Claude Bertrand (73 ans), directeur de cabinet du maire dont le cas avait été signalé par la chambre en 2012 et pour lequel l'ordonnateur continue de justifier la situation « *en raison de la spécificité de [ses] fonctions* »<sup>81</sup>.

Le second bénéficiaire est Mme Oliva Evelyne (71 ans), employée en tant qu'attachée territoriale principale au sein du cabinet. Comme d'autres, elle est « *maintenue dans ses fonctions* ». Elle ne rentre dans aucun cadre légal de dérogation.

➤ Cinq personnels sur les six agents sous contrat concernés par un dépassement de limite d'âge, majoritairement collaborateurs de cabinet, ont bénéficié d'un maintien en fonction sans faire de demande de dérogation. Ces collaborateurs obéissent pourtant aussi en la matière aux règles de droit commun. L'ordonnateur n'a fourni aucune explication à ce sujet. 4 personnels sur les six sont toujours en activité au 31 décembre 2018. Monique Venturini, en charge des relations publiques au cabinet du maire, en est la doyenne, avec plus de 77 ans fin 2018.

➤ Sept personnels vacataires ont bénéficié d'un maintien en fonction sans faire de demande de dérogation. L'ordonnateur n'a fourni aucune explication et confirmé le maintien en activité au-delà de 2017 pour cinq d'entre eux. Ils occupent majoritairement les fonctions de « chargé de projet », soit auprès du DGS, soit auprès du directeur de cabinet. On relèvera le cas de Mme Moll Solange qui, au moment de son départ fin 2017, avait plus de 82 ans, ce qui dépasse largement le cadre des 67 ans d'âge maximum autorisé.

La chambre observe au surplus, sans préjuger de leurs situations au regard des dispositions applicables en matière de cumul, qu'au moins quatre des bénéficiaires jouissent déjà du versement d'une retraite (M. Allegrini ; Mmes Venturini, Moll, Mivielle).

La majorité des personnels bénéficiant d'un maintien en poste au-delà de la limite d'âge sont des agents contractuels employés sous contrat à durée déterminée (CDD), des collaborateurs de cabinet ou des vacataires, la plupart étant employés de façon continue au sein de la collectivité.

<sup>81</sup> Réponse apportée par l'ordonnateur à la recommandation n° 15 du précédent rapport.

L'ordonnateur a donc eu à plusieurs reprises, notamment au moment des renouvellements successifs de leurs contrats, la possibilité de mettre fin à cette situation illégale. Il prolonge pourtant l'activité des personnes concernées au moyen de contrats qui sont, par nature, illégaux.

Les pièces issues des dossiers personnels de plusieurs bénéficiaires, consultées sur place, copiées et remises par l'ordonnateur à la chambre, mettent en évidence que c'est sciemment que l'ordonnateur n'a pas respecté les lois et règlements en matière de limite d'âge. L'ordonnateur tente d'échapper à l'exécution de la loi en invoquant abusivement le motif de « *spécificité des fonctions* » ou encore en appliquant des dérogations sans fondement. Privilégiant l'emploi sous forme de vacations, l'ordonnateur échappe par ailleurs au contrôle et à la validation préalable du conseil municipal.

Dans tous les cas, l'avantage matériel procuré aux 15 protagonistes est indu. Cela représente pour la ville, et donc le contribuable marseillais, un préjudice d'un peu plus d'un million d'euros sur la seule année 2017 (potentiellement plus de 5 M€ sur l'ensemble de la période sous revue), au regard du montant de leur rémunération brute.

Plus globalement, la gestion des départs en retraite au sein de la collectivité est pour le moins coûteuse. D'une part le maire de Marseille favorise pour certains agents le maintien illégal en fonctions au-delà de l'âge légal de départ à la retraite. D'autre part, comme indiqué ci-avant, il surcompense les départs des « autres agents » au rythme de deux embauches pour un départ. Pour la ville de Marseille et indirectement le contribuable marseillais, le surcoût induit par cette mauvaise gestion des départs<sup>82</sup>, couplée à un non-respect de la loi, est évalué à près de 61 M€ entre 2012 et 2017.

#### **4.6.2 L'absence de suites réservées au précédent contrôle**

L'ordonnateur ne peut d'autant moins ignorer que ces pratiques sont irrégulières, notamment en ce qui concerne les membres de son cabinet, que la chambre avait déjà jugées infondées lors du précédent contrôle et formulé la recommandation n° 15, l'invitant à y mettre un terme.

De façon laconique, interrogé sur les suites données à cette recommandation, l'ordonnateur a fourni la liste des noms des personnes atteintes par la limite d'âge (9 au total) mentionnées dans ce rapport en se contentant de surligner les noms des agents qu'il maintenait en activité (3), sous-entendant que les autres (6) avaient effectivement cessé leurs fonctions.

Pour les trois personnes maintenues en activité, aucune justification complémentaire n'est apportée par l'ordonnateur. Il se contente d'indiquer en bas de page de son document-réponse : « *en gras, le nom des agents en activité à ce jour en raison de la spécificité de leurs fonctions* ». Comme indiqué ci-avant, cet argument n'est évidemment pas recevable au regard du cadre législatif et réglementaire applicable.

<sup>82</sup> Cf. partie dédiée du présent rapport IFSE.

D'autant que la chambre observe que si deux des trois personnes maintenues en fonction occupent effectivement un poste « spécifique », directeur de cabinet pour M. Bertrand Claude ou chargée de relations publiques au sein du cabinet pour Mme Venturini Monique, ce n'est pas le cas du troisième qui est un vacataire au statut d'agent logistique (M. Celfio Jean). Cela montre, *a minima*, à ce stade du rapport, une distorsion entre le statut de cet agent et la perception de son rôle au sein de la collectivité.

L'ordonnateur avait jusqu'alors refusé sciemment de mettre en œuvre la recommandation (n° 15) du précédent rapport de la chambre. Aucun motif, même fondé sur le coût individuel prétendument modeste des pratiques observées, ne saurait justifier une violation caractérisée de la loi, d'autant qu'elle est intervenue dans un contexte très difficile, tant sur le plan budgétaire que sur le plan socio-économique.

Il était donc demandé à nouveau au maire de Marseille de mettre fin, dans les plus brefs délais, aux différentes situations illégales sus-évoquée.

La chambre a pris acte de l'évolution de la situation de plusieurs protagonistes. Ainsi, conformément à ce qu'annonce l'ordonnateur et suivant la recommandation de la chambre, la fin de fonctions de plusieurs d'entre eux a été prononcée par lui ou le sera au plus tard fin 2019. L'ordonnateur maintient cependant son directeur de cabinet en poste, ainsi que le médiateur de la ville, malgré l'absence de toute dérogation légale.

Pourtant, selon l'ordonnateur et quelques tiers mis en cause, la position de la chambre semblerait contraire aux dispositions de l'article 6-2 de la loi 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public. En substance, et en l'absence de décret pris en Conseil d'Etat pour son application, cet article dispose que les vacataires ne sont pas soumis à la limite d'âge légal.

Cela serait exact si les personnes concernées relevaient effectivement du « statut » de vacataire (article 6.2 de la loi du 13 septembre 1984). Or la chambre a pu constater que les situations d'emplois rendent plutôt éligibles les protagonistes à l'article 6-1 de la loi du 13 septembre 1984, au regard du lien contractuel effectif qui les unit à la ville, que ce soit du fait de la nature même de l'emploi (emploi de cabinet), de la permanence de l'emploi, de l'absence de spécificité de la mission confiée, de sa durée ou encore du lien de subordination juridique dans lequel l'agent se trouve. Tel est le sens de la décision prise par la Cour administrative d'appel de Paris en avril 2019 (dossier n°18PA01607). Au surplus la chambre invite l'ordonnateur à prendre connaissance de la réponse à la question écrite posée à l'Assemblée Nationale (n° 12778) qui exprime, en substance, le caractère très ponctuel d'une mission de vacation, qui doit être précise et limitée dans le temps.

<b>Recommandation n° 7 : Mettre fin dans les plus brefs délais au maintien en fonctions illégal des agents employés au-delà de la limite d'âge légale.</b>
--

## 4.7 La gestion des personnels vacataires

Selon les données issues de la paie, l'emploi des personnels vacataires payés sur les seules vacances horaires a représenté un peu plus de 481 000 heures de travail en 2017<sup>83</sup>, réparties sur un peu plus de 3 000 agents « physiques ». L'ajout des vacances payées à la journée augmenterait encore le nombre d'heures œuvrées. Rapportées aux 1 607 heures annuelles du temps légal de travail, cela représente près de 300 personnels (équivalent temps plein) qui œuvrent dans les différents services de la ville et les mairies de secteur.

Afin de ne pas biaiser l'analyse, les 481 000 heures de vacances payées en 2017 ont été retraitées des quelques 12 156 heures réalisées au titre du dispositif Aménagement des rythmes scolaires/Temps d'activité périscolaire (ARS/TAP), dès lors que ce dispositif n'existe plus depuis la rentrée 2018. Cela ne fausse en rien l'analyse globale menée pour les services de la ville.

Seul le « service animateurs jeunesse » (tel qu'indiqué sur les feuilles de paie) de la direction de la jeunesse est concerné, ramenant en année pleine hors TAP le nombre d'heures de vacances réalisées pour cette direction à environ 44 000 heures (contre les 66 000 constatées avant retraitement). Ainsi, en ETP et hors dispositif TAP, les vacances représentent 291 agents, selon la durée légale de travail de 1 607 heures annuelles.

### 4.7.1 Des modalités de recrutement insuffisamment encadrées

Malgré les volumes horaires concernés ou encore le nombre de journées de vacances réalisées, l'ordonnateur ne donne aucun cadrage budgétaire annuel aux « services » dont les mairies de secteurs, qui recrutent les vacataires. La chambre observe qu'il s'agit là d'une anomalie car ce volant de personnels contribue significativement à l'activité des services de la ville et son coût n'est pas négligeable : près de 7,5 M€ sur la seule année 2017 pour les salaires bruts auxquels il convient d'ajouter les charges patronales).

Pour les équipements transférés en gestion aux mairies de secteur, ce sont elles qui mènent de bout en bout le processus de recrutement des vacataires nécessaires au fonctionnement desdits équipements, à l'exception de la phase de contrôle intermédiaire (nombre d'heure effectuées) réalisée au sein de la DGARH par un service dédié. On y retrouve donc en majorité dans les mairies de secteurs les vacataires de la filière animation et les agents de service qualifiés (ASQ).

L'autre « grand » recruteur est la direction de la jeunesse, qui centralise pour la DGARH et sous sa supervision, la quasi-totalité des recrutements pour les autres services de la ville. Par exemple, elle a centralisé le recrutement des personnels en charge des TAP, en complément des marchés passés par la ville pour l'organisation des activités par des organismes tiers.

<sup>83</sup> Cf. tableau en annexe 15.

Le processus de recrutement semble connu au sein des services de la ville, qui reçoivent annuellement la grille de rémunération applicable aux personnels vacataires. Le SIRH « AZUR » est présenté à cet égard, comme une véritable sécurité au déroulé du processus, traduit dans un flux informatique qui donne à chaque acteur de la chaîne un rôle précis selon son profil et permet, *a priori*, d'éviter les erreurs contractuelles (dépassement des 700 heures annuelles et 6 mois consécutifs d'embauche).

Pourtant, un contrôle sur place et sur pièce dans les mairies de secteur 9-10, 1-7, 13-14, ainsi qu'à la Direction de la jeunesse, a mis en évidence que les règles de gestion semblent pour le moins évolutives, d'année en année. Ainsi, la règle des 700 heures n'est pas respectée strictement, tout comme l'emploi répété d'un même vacataire sur plusieurs mois. Le SIRH « AZUR » n'est d'ailleurs pas paramétré en conséquence. Un test sur la base informatique a mis en évidence qu'un contrat de plus de 800 heures peut être validé sans aucun message d'alerte du système.

Sans la vigilance des agents chargés du recrutement dans les services ou les mairies de secteur, tout comme ceux du service de la DGARH dédié<sup>84</sup>, spécialisé dans le contrôle des contrats, l'outil qui se voulait intégrateur et véritable garant de la sécurité ne joue qu'un rôle très modeste. D'ailleurs, pour un vacataire donné, il faut que l'opérateur recherche l'ensemble des contrats souscrits : « AZUR » ne renvoie pas spontanément le nombre cumulé d'heures réalisées sur l'année civile pour un vacataire donné. La somme des heures ainsi réalisées est effectuée manuellement. Si selon l'ordonnateur, la règle des 700 heures ne renvoie à aucune contrainte légale ou réglementaire, il conviendrait qu'elle soit paramétrée dans l'outil, ne serait-ce que par cohérence avec le processus que l'ordonnateur a lui-même défini.

Par ailleurs selon le témoignage des opérateurs, il existe des « dérogations » (étudiants, autres cas...) qui mériteraient d'être clairement explicitées et documentées au travers d'une procédure formalisée, puis paramétrées « en dur » dans l'outil « AZUR ». D'autant qu'entre 2012 et 2017, les cas de dépassement (heures et durée d'emploi) ne sont pas rares, certains vacataires approchant l'équivalent d'un 80 % de temps plein.

L'analyse de plusieurs situations de dépassement met en évidence que l'ordonnateur n'a pas tenu compte des observations de la chambre lors du précédent contrôle. En particulier, celles qui l'avaient appelé à la plus grande vigilance quant aux contrats présentant des situations pérennes d'emploi, au risque de voir les actes requalifiés. La collectivité a certes intégré dans ses effectifs un certain nombre d'agents. Pour autant, le processus s'est interrompu, selon les services de la ville, du fait des contraintes budgétaires évidentes.

La lecture de plusieurs contrats montre par ailleurs plusieurs imprécisions quant à l'affectation de l'agent concerné : par exemple, des contrats se bornent à indiquer que l'agent est « affecté aux équipements d'une mairie de secteur ». Selon les textes en vigueur, la chambre estime que cet objet de contrat est trop vague, le vacataire devant être affecté à une tâche précise (sous-entendu dans un lieu précis), limitée dans le temps. Avec de tels libellés, la collectivité encourt ainsi le risque d'une interprétation extensive de la notion, expliquée selon les services par la nécessaire flexibilité qu'ils recherchent. En outre la rédaction des contrats a ainsi évolué au cours de la période sous revue vers une plus grande imprécision de l'objet et de la mission confiée au vacataire.

<sup>84</sup> Cellule personnel non permanent.

Au surplus, la chambre relève que certains contrats de vacation « échappent » au contrôle de la cellule personnel non permanent, rattachée à la DGARH et dédiée normalement au contrôle de tous les actes en cours de préparation. Cela ne va pas dans le sens d'une bonne lisibilité des processus. Parmi les contrats qui ont ainsi échappé au processus standard de recrutement actuellement en vigueur ainsi qu'à la cellule de contrôle, on comptera notamment les contrats de M. Celfio Jean, Mme Moll Solange et M. Allegrini José. Ils ont été préparés directement par la direction de la DGARH en lien avec le cabinet qui les valide, avant d'être signés par l'ordonnateur (ces recrutements sont analysés d'un point de vue juridique au paragraphe 5.8 du présent rapport).

Les conditions de recrutement, notamment de respect des 700 heures et 6 mois de présence au sein de la collectivité, semblaient toutefois se durcir fin d'année 2018, l'ordonnateur voulant introduire une « année blanche » dans la série de contrats (un vacataire employé l'année N ne peut plus être employé l'année N+1). Si cette orientation, va dans le sens d'une sécurisation des contrats, une formalisation de ce nouveau processus serait cependant nécessaire.

La chambre s'interroge cependant sur le maintien même du processus de recrutement de vacataires dans la durée et dans les proportions jusqu'alors constatées. En effet, selon les services, certains candidats (notamment les animateurs) disposent de compétences qui se raréfient sur le marché de l'emploi, parfois concurrentiel selon les zones, limitant le vivier de personnels compétents disponibles. Il s'ensuit que, compte tenu de la masse qu'elles représentent pour la collectivité, associée à la spécificité des secteurs d'emploi, un recours aux vacations, même et surtout mieux encadré, répond mal aux enjeux de la gestion d'activités durablement organisées pour répondre aux besoins des habitants. L'ordonnateur considère que l'activité de l'animation est trop fluctuante pour s'engager dans une autre forme de contractualisation avec les agents. L'accueil périscolaire tout comme l'accueil pendant les vacances scolaires (« centres aérés ») sont pourtant inscrits parmi les politiques publiques prioritaires de la ville, traduites dans ses recrutements d'agents. Il s'agit d'une activité pérenne dans le temps.

Plutôt que de prolonger indéfiniment ce mode de recrutement, la chambre invite donc l'ordonnateur à réfléchir, en particulier lorsqu'il s'agit en réalité d'emplois pérennes, à un mode de recrutement plus adapté, de type contractuel de droit commun. Un tel mode de recrutement serait plus compatible avec la législation, il permettrait notamment que les emplois pourvus fassent l'objet d'une présentation et d'une validation par le conseil municipal. Les premiers échanges informels avec la DGARH ont mis en évidence que le frein essentiel était les garanties associées au statut de contractuel, plus contraignantes que celles dont bénéficient les simples vacataires.

L'ordonnateur précise dans sa réponse aux observations provisoires qu'un cadrage annuel global existerait par la DGA FMG, sous la supervision de la DGARH.

Il confirme cependant qu'aucun cadrage budgétaire annuel n'est donné aux services, y compris aux mairies de secteur. Il justifie cette absence de cadrage par le choix de l'autorité territoriale de leur laisser librement répartir les crédits de fonctionnement alloués par le conseil municipal.

Or, la chambre observe qu'il n'y a pas de dialogue de gestion ni d'enveloppe figée avec les mairies de secteur, alors qu'elles pèsent près de 7,5 M€ de dépenses sur l'année 2017 pour les salaires des vacataires (hors charges patronales). La contrainte de bon fonctionnement des équipements desdites mairies, évoqués par l'ordonnateur dans sa réponse, mérite justement de s'assurer qu'il n'existe pas de dérapage dans les secteurs, et une cohérence avec les équipements qui leur sont transférés.

#### 4.7.2 La répartition des effectifs vacataires

Hors TAP, les personnels vacataires irriguent tout particulièrement les secteurs de l'animation, de l'entretien, de la sécurité des plages (dispositif estival)<sup>85</sup>.

Les vacances horaires se répartissent essentiellement entre Direction de la jeunesse et mairies de secteurs.

Sur la seule base des vacances horaires payées, un « classement » des mairies de secteur pourrait être établi ainsi :

**Tableau n° 24 : La répartition des vacances horaires**

Mairies de secteur / Mois	janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	août	septembre	octobre	novembre	décembre	Total général
Mairie des Arrondissements 2 et 3	220,00	214,00	416,00	364,50	537,00	662,00	1 376,00	1 817,00	1 274,00	535,00	1 014,00	506,00	8 935,50
Mairie des Arrondissements 4 et 5	687,50	861,00	911,00	872,50	875,00	787,00	1 196,00	1 180,00	513,50	564,50	910,00	727,00	10 085,00
Mairie des Arrondissements 6 et 8	1 289,50	368,50	862,50	836,00	1 004,00	783,00	1 793,50	3 052,00	2 388,00	917,00	1 411,00	1 049,50	15 754,50
Mairie des Arrondissements 15 et 16	1 333,00	1 265,00	2 121,00	1 399,00	1 905,00	1 140,00	1 363,50	2 879,50	2 062,00	1 104,00	1 883,00	1 642,50	20 097,50
Mairie des Arrondissements 11 et 12	581,50	1 345,00	1 241,00	1 316,50	2 061,00	1 612,50	3 915,50	4 085,50	2 510,00	1 513,00	2 372,50	2 032,50	24 586,50
Mairie des Arrondissements 13 et 14	2 559,50	1 872,00	3 730,00	1 551,50	3 800,00	2 222,00	2 881,50	6 927,50	3 999,00	1 785,00	3 533,00	2 503,50	37 364,50
Mairie des Arrondissements 1 et 7	3 019,99	3 466,51	2 561,00	4 019,00	3 913,50	3 399,00	5 241,50	4 369,00	2 657,00	2 706,00	3 370,50	3 249,50	41 972,50
Mairie des Arrondissements 9 et 10	2 188,50	2 508,50	3 642,50	2 888,50	4 106,50	2 978,00	3 168,81	5 947,50	5 984,00	2 710,50	4 414,50	3 490,50	44 028,31
<b>Total général</b>	<b>11 879,49</b>	<b>11 900,51</b>	<b>15 485,00</b>	<b>13 247,50</b>	<b>18 202,00</b>	<b>13 583,50</b>	<b>20 936,31</b>	<b>30 258,00</b>	<b>21 387,50</b>	<b>11 835,00</b>	<b>18 908,50</b>	<b>15 201,00</b>	<b>202 824,31</b>

Source : données de la paie 2017, nombre de vacances horaires payées

Ce classement suscite plusieurs observations.

D'une part, les volumes horaires constatés militent effectivement pour la mise en œuvre d'un processus budgétaire formalisé avec les mairies de secteur, accompagné d'un vrai dialogue de gestion avec les services centraux de la ville. L'émission/analyse des besoins de vacation ne peut pas rester en « boucle fermée » au sein d'une mairie de secteur. A défaut, malgré ses engagements de principe, l'ordonnateur ne pourra jamais harmoniser, maîtriser et optimiser l'emploi des vacataires au sein de tous les services de la ville.

D'autre part, selon toute vraisemblance, compte tenu des capacités d'accueil mais surtout de la répartition entre mairies de secteur des équipements transférés en gestion par la ville, il devrait y avoir corrélation entre le nombre de vacances et nombre d'équipements en gestion, étant donné que les vacataires sont supposés affectés à ces équipements.

<sup>85</sup> Cf. annexe 15.

L'analyse des documents fournis par l'ordonnateur, même en y intégrant les plages horaires d'ouverture et amplitude de travail, n'aboutissent pas à cette conclusion. Aucune explication cohérente, et étayée, n'a pu justifier la répartition horaire constatée lors du présent contrôle.

Selon le maire, l'explication se trouve « dans la volonté des maires de secteur de développer (ou non) des politiques socio-culturelles en faveur des usagers ». Il évoque également la sous-traitance d'activités à des associations ainsi que le recours parfois à des agents statutaires affectés en mairies de secteur.

D'ailleurs, au sein même des services d'affectation, la répartition des vacations horaires par type d'emploi et grade pourrait elle-même susciter plusieurs observations :

**Tableau n° 25 : Répartition des vacations horaires par grade et service d'affectation**

Type Vacation (grade) / Service d'affectation	ANIMATEURS JEUNESSE	(En heures de vacations)									SERVICE MANIFESTATIONS PROTOCOLAIRES ET SPORTIVES	Total général
		MAIRIE DES ARRONDISSEMENTS 1 ET 7	MAIRIE DES ARRONDISSEMENTS 11 ET 12	MAIRIE DES ARRONDISSEMENTS 13 ET 14	MAIRIE DES ARRONDISSEMENTS 15 ET 16	MAIRIE DES ARRONDISSEMENTS 2 ET 3	MAIRIE DES ARRONDISSEMENTS 4 ET 5	MAIRIE DES ARRONDISSEMENTS 6 ET 8	MAIRIE DES ARRONDISSEMENTS 9 ET 10	SERVICE DE L'ENTRETIEN		
AGENT SERVICE QUALIFIE (ENTRETIEN)	1 054	20 294	19 412	25 688	16 134	6 660	3 513	10 987	31 480	9 537	156	144 913
ANIMATEUR D'ACTIVITE		2 398		27	888	439	844		8 306			12 902
ANIMATEUR DIPLOME		1 623	2 534	5 323	2 223	1 015	1 312	2 338	3 026			19 393
ANIMATEUR NON DIPLOME		108	418		200	131	659	551	669			2 736
ANIMATEUR SOC-CULTUREL SPECIALISE	171			52								223
ANIMATEUR SOC-CULTUREL				64								64
DIRECTEUR ADJ CLSH		11	709	495	98		94	420	297			2 124
DIRECTEUR CLSH		97	417	240				20				774
<b>Total général</b>	<b>1 225</b>	<b>24 531</b>	<b>23 489</b>	<b>31 889</b>	<b>19 542</b>	<b>8 245</b>	<b>6 422</b>	<b>14 316</b>	<b>43 778</b>	<b>9 537</b>	<b>156</b>	<b>183 128</b>

Source : données de la paie 2017, nombre de vacations horaires payées

Le tableau ci-dessus confirme l'absence de corrélation entre vacations payées et équipements transférés aux mairies de secteur, il l'accentue même en illustrant le phénomène de discordance. En effet, la répartition entre les mairies de secteur des agents de service qualifié (ASQ, essentiellement des agents d'entretien) et celle des agents de la filière animation ne s'expliquent pas<sup>86</sup>. D'ailleurs, un ratio rapportant le nombre d'heures d'entretien au nombre d'heures d'animation démontre le déséquilibre patent d'une mairie de secteur à l'autre. Comme le présente le tableau ci-dessous, 5 des 8 mairies de secteur dépassent le ratio moyen de 3,83, ratio qui représente le nombre d'heures d'entretien effectuées pour une heure d'animation réalisée. La mairie de secteur couvrant les 11<sup>ème</sup> et 12<sup>ème</sup> arrondissements détient le ratio le plus important avec un score de 6,54, soit presque le double du ratio moyen. Aucune explication plausible n'a pu être trouvée.

**Tableau n° 26 : Ratio des heures d'animation payées par secteur**

	ANIMATEURS JEUNESSE										SERVICE MANIFESTATIONS PROTOCOLAIRES ET SPORTIVES	Total général
		MAIRIE DES ARRONDISSEMENTS 1 ET 7	MAIRIE DES ARRONDISSEMENTS 11 ET 12	MAIRIE DES ARRONDISSEMENTS 13 ET 14	MAIRIE DES ARRONDISSEMENTS 15 ET 16	MAIRIE DES ARRONDISSEMENTS 2 ET 3	MAIRIE DES ARRONDISSEMENTS 4 ET 5	MAIRIE DES ARRONDISSEMENTS 6 ET 8	MAIRIE DES ARRONDISSEMENTS 9 ET 10	SERVICE DE L'ENTRETIEN		
Total Heures d'animation payées	-	4 129	2 952	5 350	3 311	1 585	2 815	2 889	12 001	-	-	35 031
Ratio Total heures ASQ (uniquement mairies de secteur) / Total heures animation payées (hors directeurs)	#DIV/0!	4,91	6,58	4,80	4,87	4,20	1,25	3,80	2,62	#DIV/0!	#DIV/0!	3,83

Source : CRC - Ville de Marseille

<sup>86</sup> Cf. annexe 16.

Le constat de ces déséquilibres invite à un contrôle effectif de l'entretien et de l'état des locaux par la collectivité.

Par ailleurs, des personnels vacataires en charge de l'entretien, 6 ETP au total, sont affectés auprès du « service entretien » de la ville lui-même. Ce recrutement tout comme cette affectation ne manquent pas d'étonner, d'autant que selon les fichiers de paie 2017 de la ville, la commune compte 140 agents de nettoyage de surface.

Si l'objectif poursuivi est d'introduire de la souplesse dans la gestion de l'effectif d'entretien disponible en temps réel, la chambre invite néanmoins vivement l'ordonnateur, à examiner en profondeur, préalablement au recrutement de vacataires, la pertinence de la répartition de ses agents permanents.

Le service « Groupe Elus » concentre à lui seul 30 agents de nettoyage de surface, soit plus de 25 % de l'effectif total des agents d'entretien. Cela paraît d'autant plus incohérent que le nombre de personnes affectées au « Groupe Elus » est sans commune mesure plus faible que le nombre d'agents affectés dans les autres services de la ville. Il est permis de s'interroger dès lors sur la teneur des tâches remplies par les 30 personnels titulaires d'entretien affectés au « Groupe Elus ». A titre de comparaison, les mairies de secteur ne comptent qu'entre 2 et 6 agents d'entretien titulaires. Cela pourrait expliquer en partie le recours aux vacataires « entretien » (ASQ) dans lesdites mairies, sachant que leur mission principale reste l'entretien des locaux et équipements transférés en gestion.

La collectivité est donc susceptible de faire l'économie d'une partie des recrutements sous forme de vacations, en répartissant de manière plus efficiente ses personnels d'entretien titulaires, compte tenu de la charge que cela représente.

Selon l'ordonnateur, les disparités constatées, qu'il ne remet pas en cause, s'expliquent essentiellement par son choix d'externaliser et de privatiser l'activité entretien dans les services de la collectivité.

Dans un autre domaine, avec plus de 55 800 heures de vacation payées entre les mois de juin et d'octobre (année de référence 2017), le dispositif « plages », qui consiste à la surveillance de la baignade et la mise en place de consignes/sanitaires pendant la période d'affluence sur les côtes, constitue le deuxième poste le plus consommateur en heures de vacation. Sur la seule base des vacations, le dispositif coûte à lui seul près de 670 000 € par an à la ville, montant brut auquel il conviendrait de rajouter les charges patronales payées par l'employeur municipal. Ce montant n'inclut pas non plus le coût des médiateurs municipaux, affectés à un autre service (au sens d'affectation paie et comptabilité analytique), pourtant redéployés pendant la saison estivale autour des plages pour intervenir en cas de tension.

En conclusion, en dépit de l'impérieuse nécessité de maîtriser le contenu et l'évolution de sa masse salariale, et malgré sa réponse au précédent rapport d'observations définitives aux termes de laquelle la ville indiquait s'être engagée dans une démarche d'identification des besoins et d'amélioration du suivi budgétaire consacré au recrutement des vacataires, il apparaît que les modalités de suivi sont toujours aussi imprécises. Et ce alors qu'il s'agit d'un poste de charges important. La chambre incite dans ce cadre l'ordonnateur à paramétrer l'outil « AZUR » des critères de gestion définis pour le recours aux « vacataires ».

La chambre propose donc que soit mis en place un processus unique de recrutement, adossé à un seul service de contrôle, pour l'ensemble des contrats de vacation présentés à la signature de l'ordonnateur.

**Recommandation n° 8 : Faire réaliser un audit juridique et de gestion, par un organisme indépendant, du processus de recours aux vacataires.**

**Recommandation n° 9 : Bâtir et mettre en œuvre au sein des services de la ville un unique dispositif de recrutement des vacataires (contrôle par la cellule personnel permanent), après avoir défini un processus de dialogue de gestion avec l'ensemble des gestionnaires.**

## **4.8 Le suivi juridique des dossiers**

La chambre a examiné plusieurs dossiers de personnels. Ces dossiers ont été sélectionnés par sondage, soit du fait de la nature de l'acte liant l'agent à la collectivité (typiquement agent contractuel, mode de recrutement largement utilisé par l'ordonnateur), soit du fait de l'intervention de l'agent sur des domaines sensibles (sécurité, cabinet, poste de direction...). Même s'ils n'ont pas la prétention d'être totalement représentatifs d'un mode de gestion, et par voie de conséquence généralisables, ils illustrent néanmoins certaines pratiques de gestion en vigueur au sein des services de la ville de Marseille notamment celles évoquées ci-avant (recours à la vacation, maintien en activité...).

Les constats issus de cet examen mettent en évidence l'existence d'un « facteur risque » associé aux pratiques générales et à chacun des dossiers appelant à une prise en compte et un traitement approprié de la part de l'ordonnateur.

### **4.8.1 Le recours fréquent aux agents contractuels**

Au cours de l'année 2017, la ville de Marseille a eu recours à quelques 5 000 contrats (certains agents ayant pu bénéficier successivement de contrats sur des bases légales différentes), dont 954 concernaient des emplois permanents selon le détail ci-après, et plus de 4 000 concernant des emplois non permanents (458 contractuels pour accroissement temporaire ou saisonnier d'activité, 170 apprentis, environ 3 350 vacataires auxquels il convient d'ajouter 34 emplois de collaborateurs de cabinet et de groupe).

**Tableau n° 27 : Nombre de matricule sur types d'engagement relevant de recrutements sur emploi permanent**

Type d'engagement (libellé)	Total
Absences de cadres emploi fonctionnaires	67
Emploi fonctionnel contractuel (art. 47)	2 (même agent)
Emploi permanent à durée indéterminée	170
Emplois de catégories A	116
Remplacement temporaire	288
Vacance temporaire d'emploi permanent	312
<b>Total général</b>	<b>955</b>

Source : Ville de Marseille

#### 4.8.2 Le recrutement de non titulaires sur emplois permanents

S'ils restent peu nombreux à Marseille, comparativement à la moyenne constatée dans les communes de plus de 100 000 habitants (près de 4 % contre 16 % en moyenne nationale 2016), le nombre des agents non titulaires permanents recrutés par la ville de Marseille a augmenté de près de 30 % sur la période observée.

Une cinquantaine de dossiers de contractuels permanents a été examinée par la chambre, soit 10 % de l'effectif concerné et en poste au 31 décembre 2017.

Le préalable à tout recrutement sur un emploi permanent existant, ainsi que tout renouvellement d'engagement<sup>87</sup> le cas échéant, est, sous peine d'illégalité, de procéder à la déclaration de la vacance de l'emploi au centre de gestion départemental de la fonction publique conformément à l'article 41 de la loi statutaire précitée de janvier 1984 sauf si le recrutement vise à remplacer momentanément un agent indisponible<sup>88</sup>.

La déclaration doit préciser le motif de la vacance et comporter une description du poste à pourvoir.

L'arrêté de publicité pris par le président du centre de gestion ou du centre national de la fonction publique territoriale pour les emplois d'encadrement supérieur (administrateurs territoriaux, ingénieurs en chef, conservateurs du patrimoine des bibliothèques), est transmis au contrôle de légalité.

<sup>87</sup> Réponse ministérielle à la question écrite n° 12391 du 26 novembre 1998.

<sup>88</sup> CE 14 mars 1997 n° 143800.

Le recrutement peut alors intervenir, à l'issue d'un délai raisonnable de recherche, établi par la jurisprudence à deux mois entre la réception de la déclaration et le recrutement <sup>89</sup>, et lorsque malgré la publicité de vacance, la collectivité n'a pas pu recruter de candidat titulaire ou stagiaire. Le juge considère que le point de départ de la publicité légale est la date à laquelle les services du contrôle de légalité accusent réception de l'arrêté de publicité.

Un contrôle par sondage des dossiers des agents met en évidence un respect aléatoire de ces dispositions légales. Et ce alors que les contrats passés, aboutissent parfois à la signature d'un contrat à durée indéterminée à l'issue d'une période d'emploi continue de six années, voire à une intégration directe comme fonctionnaire territorial sur les premiers grades de la catégorie C (agents d'exécution).

#### **4.8.3 Le recrutement de non titulaires en remplacement d'agents indisponibles**

Dans la mesure où le nom de l'agent remplacé et/ou les références précises de l'emploi à pourvoir pour motif de remplacement ne sont pas mentionnés dans la décision de recrutement, l'existence du motif est invérifiable. On peut néanmoins constater que sous couvert de remplacement d'agents indisponibles, la collectivité pourvoit en réalité un besoin qui se révèle permanent en s'affranchissant de la création de l'emploi par l'assemblée délibérante ainsi que de l'obligation de publicité du recrutement. Ce dispositif est facilité par le fait que, les contrats de remplacement ne sont pas transmissibles au contrôle de légalité.

Ces remplacements servent en réalité de période d'essai avant le recrutement direct sur des emplois du premier grade de la catégorie C. Ainsi sur 287 agents engagés sur ce fondement en 2017, 238 (soit 83 %) ont été nommés stagiaires entre 2017 et 2018 (148 en 2017), une très grande majorité (87 %) dans la filière technique, dont 58 % comme personnel des écoles.

#### **4.8.4 Le recrutement de non titulaires pour occuper un emploi permanent**

L'examen par sondage de près de 50 dossiers de non titulaires sur emploi permanent, a démontré que la plupart des recrutements de certains agents n'avaient pas été effectués selon les conditions requises par la loi<sup>90</sup>.

Ils ne sont pas toujours précédés d'une création préalable de l'emploi et de l'autorisation de l'assemblée délibérante de le pourvoir, le cas échéant par la voie contractuelle. De même qu'il n'est pas toujours avéré que la collectivité a suivi préalablement aux recrutements et renouvellements, la procédure obligatoire de déclaration de la vacance de l'emploi auprès du centre de gestion, ou qu'elle n'a pas attendu le terme de la période de publicité, ne se donnant pas tous les moyens pour recruter par la voie statutaire, l'ordonnateur alléguant pourtant devant son assemblée délibérante, un déficit chronique de candidatures statutaires.

<sup>89</sup> CAA de Nancy 20/02/2003 n° 97NC02620, CAA de Paris 13 octobre 2009 n° 08PA011647, CAA de Marseille du 9 mars 2004 n° 00MA01956.

<sup>90</sup> Cf. annexes 4 et 6.

L'analyse des contrats fondés sur le besoin d'agents d'encadrement (catégorie A), lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient, aboutit qu'exceptionnellement à constater l'existence réelle de besoins spécifiques ou encore de fonctions justifiant de leur recrutement en dehors de la fonction publique territoriale. L'absence de titulaire susceptible de remplir les conditions exigées par la collectivité est d'autant moins vérifiable que la déclaration de la vacance de l'emploi n'a pas toujours été effectuée. En 2017, la ville a employé 116 agents contractuels sur ce fondement dont 61 sur des fonctions d'un niveau différent, par exemple des fonctions de catégorie B : 18 assistants de conservation au service des musées, 12 éducateurs des APS, 6 rédacteurs aux services protocole, communication et évènementiel, information numérique, 23 techniciens territoriaux dans de nombreux services tels que l'éclairage, les musées, les divisions territoriales, l'entretien des piscines, l'exploitation des équipements sportifs. Ainsi au lieu de recruter des agents de catégorie A, la collectivité a en réalité contracté avec des agents affectés sur un emploi relevant de la catégorie B (emplois intermédiaires).

Ces exemples montrent également que les agents occupent des fonctions, somme toute très classiques dans la fonction publique territoriale qui généralement ne posent aucun problème de recrutement par la voie normale (éducateur des activités physiques et sportives, attaché territorial, technicien au service...).

A titre d'illustration des pratiques de la collectivité, la chambre expose le cas d'une personne engagée comme attachée territoriale auprès d'un groupe d'élus d'opposition au sein duquel elle exerce des fonctions administratives, fonctions pour lesquelles il existe évidemment des cadres d'emploi et des agents titulaires aptes à les pourvoir. Le recrutement de l'intéressée, sur le fondement de « l'absence de cadre d'emploi de fonctionnaires » tel que mentionné dans le fichier des contractuels permanents et non permanent 2017 produit par la ville, suscite plusieurs autres observations de la part de la chambre.

La personne concernée a au moins, dans un premier temps été recrutée, pour trois ans à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2014, sur un emploi de collaborateur d'un groupe d'élus. La ville a produit la délibération du 30 juin 2014 créant l'emploi et affectant les crédits nécessaires au paiement de son salaire dont le niveau pourra être fixé « *par référence à la grille indiciaire d'un des grades du cadre d'emploi des attachés territoriaux ainsi que les primes et indemnités qui s'y rattachent* ». Une déclaration de vacance d'emploi visée le 24 octobre 2014 par la ville de Marseille aurait été adressée au centre de gestion départemental de la fonction publique territoriale, ce qui n'est pas exigé pour les collaborateurs de groupe. Celle-ci mentionne une date limite de dépôt des candidatures au 16 décembre 2014, soit postérieure de trois mois à l'engagement de l'intéressée.

Observons aussi qu'elle fait état de la recherche d'un collaborateur de groupe d'élus rémunéré sur un grade du cadre d'emploi des adjoints administratifs, dont la rémunération à l'indice plafond culmine alors à l'indice majoré (IM) 457. Or la délibération autorise le recrutement de la personne, avec comme référence un indice d'attachée territoriale au 10<sup>ème</sup> échelon, à un niveau d'IM brut de 783.

Au surplus, alors que l'intéressée est censée être radiée des cadres car atteinte par la limite d'âge dès le 1<sup>er</sup> janvier 2017 (un arrêté est d'ailleurs pris en ce sens), elle est maintenue dans ses fonctions jusque fin 2017 au moins. Plusieurs arrêtés de l'ordonnateur actent successivement la fin de fonctions comme le maintien en activité.

#### **4.8.5 Des situations pérennisées**

Les engagements renouvelés de certains des contractuels évoqués ci-avant, bien qu'effectués dans des conditions irrégulières, ont pourtant abouti à des contrats à durée indéterminée (CDI), soit au titre de la loi Sauvadet de mars 2012 (plan de titularisation), soit en application de l'article 3-4 de la loi de 1984 précité de janvier 1984 (notamment parce que les agents justifiaient d'une durée d'emploi continue requise).

Ce mode contrevient au principe fondamental d'accès et d'égalité de traitement à la fonction publique. Ce sont 60 agents non titulaires qui ont ainsi obtenu un CDI entre 2012 et 2017 répartis entre trois filières : culturelle ou assimilée (20 dont 12 musiciens d'orchestre ou choristes de l'Opéra) ; technique (4 techniciens principaux dans les services techniques d'arrondissement ou à la maintenance des piscines) ; administrative (10 dont 2 directeurs sur emploi fonctionnels, 4 directeurs et 3 attachés) ; logistique avec 8 logisticiens au Bataillon des Marins pompiers.

Dix-huit de ces 60 agents n'étaient plus dans les effectifs de bénéficiaires de CDI au 1<sup>er</sup> janvier 2018, 12 ayant été titularisés entre 2013 et 2016, et 6 radiés des effectifs entre 2013 et décembre 2017.

#### **4.8.6 Le recrutement d'agents non titulaires non permanents**

Le ratio de personnel titulaire sur emplois permanents peu élevé par rapport à la moyenne constatée dans la fonction publique territoriale doit être apprécié avec précaution, compte tenu du recours à un effectif d'agents non permanents important. Le poids de cette catégorie d'agents représente 18,3 M€ dans la masse salariale de 2017, hors charges communes<sup>91</sup>. Si leur nombre est d'un peu plus de 3 000 agents en effectif physique, leur nombre en équivalent temps plein n'a été communiqué à la chambre qu'en réponse aux observations provisoires et seulement sur l'année 2017.

Les collectivités et établissements publics locaux peuvent recruter temporairement des agents contractuels sur des emplois non permanents pour faire face à un besoin lié à :

1° Un accroissement temporaire d'activité, pour une durée maximale de douze mois, compte tenu, le cas échéant, du renouvellement du contrat, pendant une même période de dix-huit mois consécutifs ;

<sup>91</sup> Rapports sur les comptes administratifs 2012 à 2017

2° Un accroissement saisonnier d'activité, pour une durée maximale de six mois, compte tenu, le cas échéant, du renouvellement du contrat, pendant une même période de douze mois consécutifs. Par ailleurs, l'agent recruté pour pallier des absences temporaires d'agents l'est maintenant pour la durée de cette absence.

Autre type de personnel non permanent, le vacataire est, selon la jurisprudence administrative, un agent recruté pour exécuter un acte déterminé (spécificité) ne correspondant pas à un besoin permanent (discontinuité dans le temps) et rémunéré à l'acte (mode dérogatoire de la rémunération). Si les deux premières catégories précitées de non permanents sont dans une situation juridique précaire, les vacataires sont de surcroît écartés de l'application du décret n° 88-145 du 15 février 1988 qui encadre et protège l'emploi des agents non titulaires de la fonction publique territoriale. Cette exclusion ne leur permet pas de jouir de certains droits, et en revanche permet à la collectivité qui les emploie de se soustraire à certaines obligations notamment afférentes à leur recrutement.

Alors que la vacation est principalement définie par la jurisprudence, l'ordonnateur a érigé ce mode de recrutement en véritable « statut » à part entière au sein de sa collectivité, ce qui lui a permis d'employer, sans discontinuer depuis de nombreuses années, nombre d'agents pour occuper des emplois qui sont en réalité permanents.

L'objectif des présents développements n'est pas de revenir sur l'efficacité du recours important aux vacataires, déjà analysée ci-avant mais d'illustrer à travers les dossiers examinés que le recours à ce type de recrutement peut être également juridiquement infondé et de nature à contourner l'autorisation de création de l'emploi et de recrutement par l'assemblée délibérante et les règles contraignantes applicable au recrutement d'agents non titulaires sur emploi permanent par dérogation au principe de recrutement prioritaire de fonctionnaires.

Plusieurs agents vacataires pourvoient en effet des emplois dont la permanence ressort des durées de présence continue dans les effectifs municipaux comme des fiches de postes.

#### 4.8.6.1 Les vacataires

##### 4.8.6.1.1 Les conditions du recrutement de Mme Mivielle Marie-Noëlle

Mme Mivielle née le 23 décembre 1948 a été engagée sous contrat de collaborateur de cabinet du maire de la ville de Marseille le 1<sup>er</sup> novembre 1998 et est restée en fonctions jusqu'à ce qu'elle fasse valoir ses droits à la retraite le 7 septembre 2009. Durant ces 10 années, sa rémunération mensuelle brute a été portée de 22 556 francs (3 439 €) à 4 595,98 €. Elle était chargée des fonctions d'interface avec la direction de la communication et des relations extérieures ainsi que des relations du cabinet avec les médias et le centre hospitalier universitaire de Marseille (APHM) où elle avait exercé les fonctions de responsable du service presse et communication pendant 13 ans avant son engagement par la ville.

Dès le 22 septembre 2009, elle est engagée à nouveau à la ville, dans un premier temps pour un an comme vacataire chargée de mission au cabinet du maire à compter du 1<sup>er</sup> octobre à concurrence de 44 vacations par mois au taux de 33,07 €.

Bien qu'alerté par la direction des ressources humaines, des conditions légales d'emploi d'un vacataire qui doit correspondre à un besoin ponctuel et limité dans le temps, le cabinet renouvèlera son engagement 6 fois sans interruption, pour des périodes de 6 mois, jusqu'au 31 mars 2013 suivi d'une période de onze mois jusqu'au 28 février 2014. Après un période de carence de 2 mois, elle est réengagée pour un an du 1<sup>er</sup> mai 2014 au 30 avril 2015 dans les mêmes conditions si ce n'est une légère augmentation du taux horaire de la vacation, porté à 34,89 €. Suivront un autre contrat d'un an jusqu'au 30 avril 2016 puis cinq contrats de six mois et un de trois mois, jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Mme Mivielle a ainsi, sous couvert de quinze contrats de vacation, ne nécessitant pas de création d'emploi par l'assemblée délibérante ni de transmission au contrôle de légalité, été employée au cabinet du maire, dans la plus grande opacité, au-delà de la limite d'âge d'emploi dans la fonction publique jusqu'à l'âge de 70 ans, et sans être non plus comptabilisée dans les effectifs budgétaires du cabinet. Les pièces portées au dossier mettent en évidence que c'est sciemment que l'ordonnateur a prolongé les contrats de Mme Mivielle, alors qu'il était informé de l'illégalité d'une telle contractualisation (anomalie déjà signalée à l'ordonnateur par la chambre lors du précédent contrôle).

#### 4.8.6.1.2 Les conditions du recrutement de M. Celfio Jean

M. Celfio Jean, né en 1942, est employé par la ville de Marseille comme agent de logistique, sur la base de 35 vacations hebdomadaires, soit à temps plein, depuis son recrutement en décembre 2011, dans le cadre de 13 contrats consécutifs couvrant une période ininterrompue de 6 ans et 9 mois. Les conditions de son recrutement comme sa fiche de poste telle que décrite par la ville, caractérisent un emploi permanent.

Le paiement à la vacation n'est donc qu'une façade. Par ce biais la collectivité, se soustrait depuis de nombreuses années aux obligations qu'impose la loi pour déroger à l'emploi de fonctionnaires sur un emploi permanent et notamment l'autorisation de l'assemblée délibérante.

Interrogé à plusieurs reprises sur le cas et les conditions d'emploi de M. Celfio Jean, l'ordonnateur, au travers de ses services, a tardé à répondre. Ainsi, alors que la chambre a réclamé les fiches de postes successives de M. Celfio le 31 juillet 2018, que ces documents s'ils existaient auraient pu et dû être fournis sous peu de jours, une seule fiche de poste ainsi qu'une note explicative ont été fournies par l'ordonnateur le 19 novembre 2018. La lecture de ces deux documents met en évidence plusieurs anomalies et incohérences :

- Il n'existait aucune fiche de poste concernant les emplois successivement occupés par M. Celfio, à l'exception du dernier, objet de la fiche de poste transmise par l'ordonnateur. Il paraît évident que cette fiche millésimée 2018 et transmise tardivement, a été rédigée dans le seul but de pouvoir répondre à la demande de la chambre, tout comme la note explicative qui l'accompagne. La fiche de poste n'est signée ni par l'ordonnateur ou le chef de service, ni par M. Celfio. Il est par ailleurs original d'accompagner la fiche de poste d'une note explicative « historique », *a fortiori* pour un simple agent logistique. Elle peut s'interpréter comme l'expression d'un besoin particulier de justification ressenti par l'ordonnateur, face à une situation atypique.

- Selon cette note explicative : « Jean CELFIO a rejoint l'administration municipale en octobre 2008 comme vacataire à temps partiel et affecté comme agent de logistique administrative auprès du service Assemblées et Commissions.

*Il s'agissait d'accompagner l'ensemble des élus municipaux sur le terrain afin d'améliorer leur connaissance des problématiques de vie quotidienne. Dans ce cadre, il a notamment soutenu avec succès l'action des agents chargés d'organiser le placement des commerçants non sédentaires sur les différents marchés de la ville, et de garantir le juste paiement des redevances d'occupation de l'espace public, tout en privilégiant un dialogue apaisé et la recherche de l'intérêt de chacun – clients, ville de Marseille et forains eux-mêmes.*

*Jean CELFIO a ensuite été affecté auprès de la Direction Générale de la Prévention et de la Protection, dont dépendait alors la police municipale, afin de restaurer confiance, dialogue et respect de l'autorité dans un secteur toujours plus lourd d'enjeux.*

*Cette mission intervenait dans un contexte marqué, en outre, par l'absolue nécessité d'une professionnalisation des agents, d'une rigueur de gestion accrue et d'une augmentation d'effectifs tant quantitative que qualitative.*

*Au passage de la police municipale sous l'autorité de la Délégation Générale à la Vie Citoyenne et à la Proximité, en juin 2011, Jean CELFIO a poursuivi sa mission dans le cadre d'un temps complet pour donner enfin à la police municipale de Marseille l'ambition, l'envergure et les moyens qui s'imposaient.*

*C'est ainsi qu'il est intervenu (et qu'il intervient toujours) au plan fonctionnel, opérationnel, humain et matériel. Jean CELFIO participe ainsi, au quotidien, aux réunions autour de Marc LABOUZ qui ont notamment permis :*

- de passer de 250 à 450 policiers municipaux ;*
- de mettre en œuvre les modalités opérationnelles, géographiques et techniques de leur déploiement sur le terrain ;*
- de déployer 1 200 caméras reliées à un Centre de Supervision Urbaine ;*
- de doter les agents d'armes létales et d'organiser leur formation ;*
- de les équiper en scooters, vélos, segways et véhicules neufs et opérationnels ;*
- de préparer l'attribution aux agents de caméras-piétons pour accompagner leurs interventions sur le terrain ;*
- de leur fournir habillement, gilets pare-balles et matériels de protection, ainsi que des tablettes numériques leur permettant d'être en lien permanent avec le central.*

*Le rôle tenu par Jean CELFIO demeure prépondérant pour la suite de la mise en œuvre d'un programme qui va se poursuivre dans les tout prochains mois (implantation de 500 caméras supplémentaires, recrutements, mise en place de la surveillance vidéo dite « intelligente », aménagement d'une base de Police municipale Sud).*

*Il serait tout à fait dommageable de nous séparer de lui sans qu'il ait pu, aussi, d'ici fin 2019, assurer la transmission de son expérience, et de ses connaissances, ainsi que la « formation » de son successeur dans ce rôle central d'Agent Logistique ».*

M. Celfio Jean apparaît dans la note comme un des maillons centraux du dispositif de sécurité de la ville : il est présenté comme un des collaborateurs de tout premier rang de M. Labouz, délégué général en charge de la sécurité de la ville. Ce rôle n'est, ni conforme aux fonctions contractuelles de l'intéressé de simple agent logistique, ni à son emploi en qualité de vacataire. En effet, selon la collectivité, M. Celfio exercerait dans le domaine de la sécurité et de la police municipale depuis au moins 2011, ayant été employé auprès des commissions d'élu auparavant.

Cette description ne ferait que confirmer l'analyse précédente, à savoir celle d'un détournement de la législation/réglementation en vigueur. Selon la description que l'ordonnateur fait du poste de M. Celfio, il s'agit d'une part d'un emploi permanent qui aurait dû être proposé à un agent titulaire. Ce poste n'a fait l'objet d'aucune délibération du conseil municipal, ni de publication de vacance d'emploi, ni d'un processus de recrutement en bonne et due forme.

En outre, les fonctions précises de l'intéressé restent pour le moins floues.

Selon les pièces versées au dossier de contrôle, remises par l'ordonnateur à l'occasion d'un examen sur place des dossiers de personnels, le responsable de la délégation générale à la vie citoyenne et à la proximité (DGVCP) appelait dès 2011 l'attention sur le « cas Celfio ». Ainsi, alors que la police municipale dépend hiérarchiquement de cette délégation, son responsable déclare, comme plusieurs membres de son équipe à plusieurs reprises, qu'ils ne connaissent pas M. Celfio, qu'il ne travaille pas et n'a jamais travaillé pour la délégation générale.

A tel point que, sans réponse de la DGARH, du cabinet du maire et autres personnes interrogées, le responsable de la délégation a demandé que les fiches de paie de M. Celfio soient adressées directement à son domicile et en plus dans ce pseudo service de rattachement de la ville. Plusieurs annotations manuscrites sur les documents mettent en évidence la volonté de ne pas donner suite, tant en explications qu'en actions, aux demandes réitérées du responsable de la délégation et ses services. La réponse adressée à la DGCVP indique de manière laconique : « à classer ». M. Celfio est ainsi réembauché d'année en année, et ce jusqu'en décembre 2018 au moins, sans que son poste ne soit défini.

L'analyse des pièces justificatives à l'appui des dossiers de paie dans les services de l'ordonnateur a d'ailleurs mis en évidence l'absence de constatation de service fait pour M. Celfio, alors qu'il s'agit de la procédure « normale » et surtout réglementaire pour déclencher le paiement d'une vacation.

En outre, dans le cadre du présent examen de gestion, le délégué général en charge de la sécurité (DGAS) a décrit l'intégralité des missions de la délégation et son rôle, notamment la réorganisation des services de police municipaux. A aucun moment, il n'a fait référence à M. Celfio, pourtant présenté par l'ordonnateur comme un de ses tous premiers collaborateurs, travaillant quotidiennement avec lui. Aucun poste caractérisant l'emploi de haut niveau de M. Celfio n'apparaît dans l'organigramme de la DGAS d'ailleurs.

La chambre se faisant remettre l'organigramme fonctionnel de la DGAS, (réparti par fonctions, statuts et grades), a constaté par ailleurs que parmi les 541 postes recensés dans cet organigramme fonctionnel et statutaire, il n'y a aucun poste d'agent vacataire « agent logistique » employé au sein des services de la police municipale. Les seuls vacataires, au nombre de 4, sont des ASVP employés au sein de la fourrière.

Depuis 2012, M. Celfio a pourtant été rémunéré plus de 200 000 € brut, auxquels il faudrait rajouter les charges patronales payées par la ville pour déterminer exactement le coût total supporté par la collectivité.

Ce cas cumule à lui seul plusieurs irrégularités graves : incompatibilité avec la qualité d'agent public (voir ci-après), emploi de vacataire de façon continue depuis près de dix ans, ce qui caractérise un emploi permanent, maintien en poste au-delà de la limite d'âge (voir ci-avant) et emploi pendant plusieurs années sans poste défini et/ou formellement identifié, ce qui correspond le cas échéant à un paiement sans service fait.

Dans la réponse qu'il a formulée aux observations provisoires (extraits) qui lui ont été communiquées, M. Celfio indique qu'il n'a été rattaché à aucune des directions et/ou délégations générales citées par la chambre dans son rapport provisoire. Il précise qu'il est et a toujours été rattaché dans ses fonctions et pour l'exercice de ses missions à une élue. Ces fonctions ne coïncident pas avec celle décrites dans la fiche de poste ainsi que la note explicative relatives à M. Celfio produites à la fin de l'instruction par l'ordonnateur et dont il ressort M. Celfio est employé et directement rattaché à la délégation générale adjointe à la sécurité (DGAS), dirigée par M. Labouz.

#### 4.8.6.1.3 Les conditions du recrutement de Mme Moll Solange

Mme Moll Solange est une ancienne élue de la ville de Marseille (mandatures 1995 à 2014). Adjointe déléguée aux rapatriés, elle est devenue lors de la précédente mandature adjointe à la politique en faveur des séniors.

Alors que son mandat s'est terminé au printemps 2014 et qu'elle n'apparaît plus sur les listes de la majorité municipale, Mme Moll est engagée en tant que vacataire à compter du 1<sup>er</sup> juin 2014 pour exercer, ès qualité d'adjoint logistique, les fonctions de « *Chargé de projet* » au sein du cabinet, plus précisément, chargée « des relations avec la communauté des rapatriés d'Afrique du Nord, de la préparation des manifestations correspondantes ainsi que des représentations du maire ». L'acte d'engagement en date du 5 juin 2014 prévoyait un total de 10 vacations horaires par semaine, pour un total de 44 vacations par mois. Par suite, un deuxième acte d'engagement en date du 30 juin 2014 a porté à 20 par semaine le nombre de ses vacations horaires (88 par mois) et réduit dans le même temps le taux de rémunération à 20,84 € de l'heure porté à 21,07 € par arrêté du 21 juillet 2014, en lieu et place de 33,34 € bruts. Ces conditions seront reconduites jusqu'à son départ de la collectivité fin 2017 à l'issue de 4 contrats successifs supplémentaires.

Mme Moll est employée de façon continue, sur un même emploi au sein du cabinet, entre juin 2014 et fin 2017. La chambre observe que cela caractérise la permanence du poste occupé, incompatible avec un recrutement en tant que vacataire, lequel vise donc à contourner les règles précitées de recrutement sur emploi permanent. L'attention de l'ordonnateur avait pourtant été appelée sur cette irrégularité à l'occasion du précédent rapport de la chambre. Il l'a même recrutée à nouveau en 2014, alors qu'elle avait déjà 79 ans (*Cf. ci-avant*).

Au surplus, la qualification du contrat est particulièrement vague, aucune lettre de mission ou description de « projet » n'étant attachée au contrat de Mme Moll. La vacation se définit pourtant comme une prestation définie, précise et limitée dans le temps.

Aucun élément patent, ni fiche de poste (pourtant réclamée à l'ordonnateur), n'ont pu être fournis à la chambre.

Comme pour le cas précédent, l'examen des dossiers de paie de la ville, en particulier les pièces attachées au dossier de Mme Moll Solange, met en évidence l'absence de constatation de service fait pour l'intéressée.

Mme Moll Solange a été rémunérée sur la période contrôlée près de 78 000 € brut, auxquels il faudrait rajouter les charges patronales payées par la ville pour déterminer exactement le coût total supporté par la collectivité et ses contribuables.

Ce cas cumule donc aussi plusieurs irrégularités graves : emploi de vacataire de façon continue depuis près de dix ans, ce qui caractérise un emploi permanent ; maintien en poste au-delà de la limite d'âge et emploi pendant plusieurs années sans poste défini et/ou formellement identifié ; paiement sans service fait.

#### 4.8.6.1.4 Les conditions du recrutement de M. Allegrini José

Dans le cadre d'une démarche de rapprochement de l'administration municipale et des citoyens, la ville de Marseille a choisi de se doter d'un médiateur municipal.

Proche du terrain, privilégiant les liens d'écoute et les solutions de bons sens et d'équité face à d'éventuels dysfonctionnements ou lenteurs de l'administration, le médiateur municipal doit contribuer à améliorer les rapports entre l'administration et les usagers en donnant son éclairage. Il propose des solutions afin de réduire les litiges. Son action s'inscrit dans le cadre général de la médiation administrative. Telles sont les motivations à la création de cet emploi, exposées par l'ordonnateur à son conseil municipal. Ce dernier a validé l'institution d'un médiateur municipal à la ville de Marseille par délibération n° 14/0049/EFAG du 28 avril 2014. Il y est précisé que ce médiateur est « *désigné par le Maire* ». L'article 2 de la même délibération précise également que le « *médiateur est une personnalité qualifiée et indépendante* ».

Selon la Charte des médiateurs des collectivités territoriales (MCT) de l'Association Nationale des Médiateurs des Collectivités Territoriales (ANMCT), visée dans la délibération du conseil municipal, « *l'impartialité, attachée à la fonction du Médiateur, doit être présumée à travers son cursus, son expérience et sa personnalité* ». La ville adhèrera d'ailleurs à l'ANMCT fin 2014 (délibération du 10 octobre 2014). Cette association regroupe les médiateurs des villes et de leurs groupements, ainsi que des départements, quel que soit leur statut dès lors qu'ils sont en charge de régler les litiges entre les services publics municipaux ou départementaux et les usagers.

Il n'existe pas de statut des médiateurs des collectivités territoriales. Selon la cartographie publiée sur le site de l'ANMCT, ils sont tantôt d'anciens élus, fonctionnaires territoriaux ou encore des personnalités extérieures. En outre, le conseil municipal autorise formellement le maire à désigner un médiateur, pas à en recruter un. Effectivement, d'une part le processus de recrutement est réservé aux seuls agents de la ville et répond à un ensemble de procédures et opérations réglementaires (création du poste par l'assemblée délibérante, inscription au tableau des emplois budgétaires, avis de vacance de poste, recrutement de l'agent à proprement parler...). D'autre part, le médiateur se doit d'être indépendant de l'autorité de nomination : le statut d'agent, placé sous l'autorité hiérarchique de l'ordonnateur, pourrait en effet disconvenir à ce principe.

Il s'ensuit que le médiateur ne peut recevoir aucune rémunération liée à un emploi de la fonction publique territoriale. D'ailleurs la délibération du conseil municipal du 28 avril 2014 ne prévoit aucun mode de rémunération du médiateur en dehors d'une indemnité représentative de frais. Il s'agit donc d'une fonction bénévole, confirmée dans son principe par l'article 7 de la même délibération.

Au lendemain des élections municipales d'avril 2014, le maire de Marseille nomme M. José Allegrini comme médiateur de la ville par arrêté du 19 mai. José Allegrini, avocat de profession toujours en activité, était jusqu'ici conseiller municipal et adjoint au maire de Marseille (au moins lors des deux dernières mandatures), en charge des questions de sécurité de la ville (police municipale et contrat local de sécurité).

Sans préjuger et remettre en cause les compétences techniques de M. Allegrini évidemment, avocat de formation et d'exercice, la chambre observe que la nomination d'un des anciens adjoints du maire de Marseille n'est pas conforme à la charte précitée des médiateurs dont la ville a fait sienne les dispositions.

La charte précise en particulier que « *l'impartialité, attachée à la fonction du Médiateur, doit être présumée à travers son cursus, son expérience et sa personnalité* ». Or, le cursus de M. Allegrini, tant par son engagement public auprès du maire<sup>92</sup> de Marseille que les fonctions d'adjoint jusqu'en avril 2014, ne répond pas à ces exigences d'impartialité présumée. Si sa connaissance de la ville est un atout, son implication directe passée dans la conception et la mise en œuvre de la (des) politique(s) publique(s) est un frein lorsqu'il s'agira de les critiquer, même indirectement.

L'ordonnateur, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, confirme que c'est à dessein qu'il aurait choisi le « statut » de vacataire pour confirmer l'absence de subordination juridique entre lui et M. Allegrini. Pourtant, comme l'a précisé la chambre précédemment (chapitre relatif au dépassement de la limite d'âge), l'emploi de M. Allegrini répond aux critères d'un emploi de contractuel, pas à ceux d'un vacataire. M. Allegrini fait également valoir son indépendance vis-à-vis des autorités municipales.

En outre, par délibération du 10 octobre 2014, la ville adhère formellement à l'AMCT mais aussi, et surtout, modifie les conditions de recrutement du médiateur. Dans l'exposé des motifs, le maire rappelle que « [...] *la délibération n° 14/0049/EFAG du 28 avril 2014, indépendamment du remboursement des frais de mission, ne prévoyait pas d'indemnisation stricto sensu de la mission du Médiateur. Toutefois, les travaux préparatoires au lancement de cette mission ont démontré par le temps de travail et le degré de technicité qu'ils ont requis, la nécessité de prévoir une indemnisation des fonctions exercées par le Médiateur Municipal. Cette indemnisation prendra la forme de vacations liées aux actes réalisés. Ces vacations seront rémunérées par référence à la grille indiciaire du grade d'administrateur général* ».

Cette délibération ne vise pas l'arrêté de désignation de M. Allegrini, pourtant signé par le maire 5 mois auparavant (le 19 mai 2014). Cette information essentielle n'est pas donnée au conseil municipal.

<sup>92</sup> M. Allegrini déclarait déjà en 2003 au journal l'Express-l'Expansion que « " je suis là par, et pour, Jean-Claude Gaudin. " »

Cette nouvelle délibération modifie radicalement, tant sur la forme que sur le fond, les conditions de désignation du médiateur :

- ⇒ Le cadre juridique applicable ne se limite plus à la désignation d'une simple personne qualifiée mais consiste en un recrutement d'un vacataire. Le maire contourne la difficulté en ne présentant à son conseil municipal qu'un aspect des nouvelles dispositions : la question de l'indemnisation du médiateur. Or il ne s'agit pas d'une indemnisation mais bien de la rémunération d'un travail dans le cadre d'un contrat de vacataire faisant de M. Allegrini un agent municipal.
- ⇒ Alors que le médiateur est recruté pour 6 ans (durée d'un mandat municipal) sur un emploi rémunéré dont le caractère permanent n'est pas à prouver, l'ordonnateur ne lance aucune démarche de création de poste, ou encore de recrutement d'un personnel sous statut après publication d'une vacance de poste. Il ne respecte pas non plus le déroulé du processus dérogatoire conduisant au recrutement d'un personnel contractuel sur emploi permanent, privilégiant le cadre de la vacation qui lui permet de s'y soustraire.

La chambre relève la chronologie atypique du recrutement de M. Allegrini. D'ailleurs, alors même qu'il est déjà recruté, M. Allegrini n'est pas mentionné dans la délibération d'octobre 2014.

Toujours concernant la délibération du 14 octobre 2014, la chambre retient qu'elle justifie l'indemnisation du médiateur par les travaux préparatoires au lancement de cette mission qui ont démontré par le temps de travail et le degré de technicité requis, la nécessité de prévoir une indemnisation des fonctions exercées par le Médiateur Municipal. Cela relève de l'affirmation car aucune référence aux types de dossiers susceptibles d'être traités n'est donnée. Il aurait été plus cohérent d'attendre et de ne revoir les conditions d'indemnisation qu'au vu de l'existant et après quelques médiations. En effet, ce n'est qu'à compter de l'année 2015 que le médiateur a fourni un rapport sur son activité, laissant préjugé qu'elle a démarré au cours de cet exercice.

Or le maire a proposé au conseil municipal des conditions de rémunération d'emblée très élevées. Dans les faits, M. Allegrini est rémunéré en référence à la grille indiciaire du grade d'administrateur général, grade le plus élevé de la fonction publique territoriale. Sans minimiser la plus-value de son expertise et/ou de ses décisions, il sera rappelé que le médiateur est accompagné de deux agents de la ville qui sont mis à sa disposition et qui instruisent au fond les dossiers, dossiers qu'ils présentent à M. Allegrini qui ne décide que des orientations et suites à donner.

A cet égard, l'analyse des rémunérations soulève des interrogations.

- ⇒ Une rémunération élevée ignorée du conseil municipal

Selon les pièces remises par l'ordonnateur et tel qu'indiqué à son contrat de 2015, M. Allegrini est rémunéré au taux horaire brut de 47,20 €. Ce taux serait calculé sur la base de l'indice 1 501 hors échelle G 1<sup>er</sup> chevron du grade d'administrateur général. Or cet indice n'existe pas dans la grille indiciaire des administrateurs généraux de la fonction publique territoriale (comme celle de l'Etat d'ailleurs).

L'indice maximum de rémunération de la grille d'administrateur général est bien inférieur : hors échelle D 3<sup>ème</sup> chevron ce qui correspond à un indice majoré de 1 270. Ne sachant pas *in fine* sur quelle référence le taux de 47,20 € brut est basé, on peut seulement conclure que M. Allegrini est payé avec un taux qui est supérieur à ceux des grilles en vigueur, entre 6 et 64 % de plus selon la référence retenue.

Au surplus, selon l'article 3 de la délibération du 10 octobre 2014, « *l'article 7 de la délibération n° 14/0049/EFAG du 28 avril 2014 est modifié et complété comme suit : « le médiateur municipal sera indemnisé pour l'exercice de sa mission par des vacations horaires dont le taux sera fixé par délibération du conseil municipal »* ». Or, le taux de rémunération de 47,20 € n'est précisé dans aucune délibération de ville. L'ordonnateur n'a jamais présenté pour approbation ce taux à son conseil municipal.

En synthèse, M. Allegrini a perçu entre 2015 et 2018 (données disponibles jusqu'à juin 2018) plus de 185 000 € en référence à un taux horaire infondé, jamais présenté au conseil municipal pour validation.

Concernant la rémunération de M. Allegrini, l'ordonnateur cite dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre le décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985. A ce titre, il indique à la chambre que l'indice de rémunération HEG existe dans la fonction publique, ce qui rend M. Allegrini éligible à un tel niveau de rémunération. Or le décret précité ne fait que recenser l'ensemble des indices de rémunérations dans la fonction publique. Il n'autorise en rien et ne rend pas toutes les catégories de personnels éligibles à l'ensemble des indices de rémunération. A chaque corps ou cadre d'emploi est attaché une grille indiciaire de rémunération. La grille indiciaire relative aux administrateurs territoriaux généraux ne prévoit en aucun cas l'indice de rémunération affecté par l'ordonnateur au médiateur : la grille limite les administrateurs généraux à l'indice HED, soit au moins 7 chevrons en-dessous de celui qui est attribué à M. Allegrini.

Il en résulte que M. Allegrini est rémunéré selon une référence et un indice auxquels les administrateurs territoriaux généraux ne sont pas éligibles.

⇒ Un service fait dont l'étendue est discutable

En outre, le nombre d'heures réalisées telle qu'enregistrées dans le SIRH entre octobre 2016 et avril 2017 est nul ce qui aurait dû empêcher la liquidation de toute rémunération.

Par suite, la chambre a poussé ses investigations sur la notion de service fait.

En premier lieu, l'état annexé aux bulletins de salaire, dont le modèle a été préparé à l'origine par les services de la ville constitue dans les faits, l'attestation des services effectués par le médiateur. Toutefois, cette attestation est établie par le médiateur lui-même. Elle est certes contresignée par le directeur de cabinet, ce qui lui confère la qualité d'attestation du service fait mais ne garantit pas vraiment l'effectivité du travail exécuté, la médiation n'ayant pas lieu sous l'autorité du directeur de cabinet. Cette attestation purement déclarative de l'intéressé ne semble pas inquiéter l'ordonnateur alors que, pour la quasi-totalité des vacataires (animateurs, agents d'entretien, ...), le suivi et le contrôle sont beaucoup plus rigoureux. Et ce pour des taux horaires de rémunération souvent plus de quatre fois inférieurs à celui de M. Allegrini.

D'ailleurs, une analyse approfondie de l'état des dossiers traités par le médiateur et ses services, détaillant les délais de traitement met en évidence que le nombre d'heures de travail attestées est souvent dénué de tout lien avec l'intensité du travail accompli. Il suffit de comparer le nombre de dossiers traités par millésime et, chaque mois à l'intérieur d'un même millésime. Des incohérences flagrantes mettent en évidence que, pour des dossiers comparables, les temps de traitement sont très différents. Et qu'il n'y a pas de liaison possible entre le nombre de dossiers traités et le nombre de vacations.

Cette analyse met en évidence que, dans sa construction comme dans son utilisation, le système imaginé est de nature à permettre des déclarations d'heures fictives, même si elles sont validées par le directeur de cabinet du maire. D'ailleurs, dans les faits, à de rares exceptions près, le nombre déclaré est systématiquement de 94,5 vacations horaires par mois.

De sorte que la rémunération mensualisée du médiateur s'apparente plutôt à celle d'un agent contractuel à 60 %, qu'à celle d'un vacataire payé « à la tâche ». Or comme il sera développé ci-après M. Allegrini continue également d'exercer à temps plein son activité d'avocat. Un cumul d'activité aussi important semble incompatible avec les déclarations de vacations horaires de travail au bénéfice de la ville.

Dans sa réponse aux observations provisoires à la chambre, M. Allegrini fait valoir que la charge de travail induite est compatible avec son travail à temps plein en tant qu'avocat.

#### 4.8.6.2 Les recrutements irréguliers en raison d'un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité

Au cours de l'année 2017, 421 agents ont bénéficié d'un ou plusieurs contrats sur ces fondements. Certains n'ont eu pour motif que de contourner la réglementation relative au recrutement sur emploi permanent. En effet, quelques contrats souscrits sur ce fondement ont été examinés et appellent plusieurs observations.

La première étant le recours fallacieux à l'accroissement temporaire d'activité s'agissant en réalité d'emploi permanent. Ce fut au moins le cas de :

- M. SL pendant un an du 01/07/2014 au 30/06/2015 :  
Après avoir occupé plusieurs emplois en qualité de collaborateur de cabinet (d'octobre 2005 à juin 2014), il a été recruté comme attaché principal aux services des assemblées et commissions en raison d'un accroissement temporaire d'activité et reconduit pour 2 puis 3 ans sur le même emploi permanent pour les besoins du service, sans que la collectivité ait véritablement chercher à recruter des fonctionnaires sur cet emploi.
- M. F en qualité de technicien inspecteur de salubrité avant d'être reconduit deux fois pour 1 an et 3 ans pour les besoins du service sur le même emploi permanent ;
- Mme DM qui après 16 mois de contrat pour accroissement temporaire d'activité a été renouvelée pour 3 ans dans ses mêmes fonctions pour les besoins du service ;
- Mme BC recrutée en qualité d'ingénieur aux espaces verts avant d'être renouvelée deux fois pour un an pour pallier la vacance du même emploi permanent.

Certains agents bénéficient ou ont bénéficié irrégulièrement, en qualité de contractuels non permanents, des primes et indemnités pourtant réservées aux seuls agents permanents ou cumulent les anomalies.

#### 4.8.6.2.1 Le cas de Mme Thoannes Claire

Mme Thoannes occupait jusqu'au 1<sup>er</sup> novembre 2016, date de sa mise à la retraite, les fonctions de directeur territorial au sein de la Métropole Aix-Marseille-Provence.

Elle avait été mutée au sein de la Communauté Urbaine de Marseille Provence Métropole (CUMPM) le 1<sup>er</sup> janvier 2012, où elle occupait le poste de directeur du secrétariat général du DGS et faisait fonction de directeur général adjoint à la Direction Générale des Services avec la NBI correspondante

Elle avait auparavant occupé pendant plus de quatorze années les fonctions de directeur des listes électorales à la ville de Marseille d'avril 1996 à décembre 2010, date de sa nomination en qualité de directeur de l'accueil et de la vie citoyenne (DAVC) dépendant de la Direction Générale des Services à la Population (DGSP).

Depuis sa mise à la retraite le 1<sup>er</sup> novembre 2016 pour carrière longue, à l'âge de 62 ans, elle est recrutée par la ville de Marseille au titre du cumul libre Emploi-Retraite, à la faveur d'au moins cinq contrats à durée déterminée et lettres de mission successifs, comme chargé de mission de conseil et d'expertise auprès du directeur adjoint de l'accueil de la vie citoyenne, en charge notamment du service des élections. (Le service prendra le titre de direction en 2018, et elle sera placée sous l'autorité de la Délégation Générale Ville Durable et Expansion (DGVDE) qu'elle quitte, en 2019, pour être intégrée sous l'autorité d'une nouvelle Direction Générale Adjointe des Services de Proximité (DGASP]).

L'accroissement temporaire d'activité du service en raison des échéances électorales de 2017 et de la mise en œuvre des préconisations de la loi Pochon Warsmann<sup>93</sup>, prévu à l'article 3 alinéa 2 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984, constitue la base de recrutement des contrats de Mme Thoannes.

Les conditions d'emploi de Mme Thoannes sont critiquables à plusieurs titres :

En premier lieu, contrairement aux dispositions de l'article 34 de la loi du 26 janvier 1984, qui sans distinction du caractère permanent, temporaire ou saisonnier d'un emploi, exige de délibérer sur la création de « *chaque emploi* », la délibération devant être transmise au contrôle de légalité, l'assemblée délibérante n'a pas été consultée sur la création de l'emploi de chargé de mission expert au service des élections ni sur les conditions de sa rémunération.

En second lieu, sa rémunération initiale contractuelle a été fixée par référence au 7<sup>ème</sup> échelon du grade de directeur territorial correspondant à l'indice majoré (IM 798) soit 3 717,14 € brut, avant d'être revalorisée par avenant, dès le mois suivant son recrutement, à l'indice majoré 963 (4 512,64 €) sur la base du 6<sup>ème</sup> échelon du grade supérieur d'administrateur hors classe hors échelle A chevron 3, soit une progression mensuelle de 800 €.

<sup>93</sup> Décret n°2016-1048 du 01/08/2016.

Elle bénéficie outre d'un bureau de direction, d'un véhicule de service avec remisage à domicile et d'un téléphone mobile. Enfin, contrairement à la délibération annuelle relative au régime indemnitaire qui exclut les contractuels non permanents de la ville des bénéficiaires, elle perçoit la prime attachée au grade des administrateurs pour un montant mensuel de 1 408,33€.

Sous prétexte de besoins ponctuels et exceptionnels, illustrés par le contenu des lettres de missions qui accompagnent son engagement fondé sur un accroissement temporaire d'activité, Mme Thoannes totalisait au 31 décembre 2018 près de 27 mois d'engagement, à l'issue de quatre CDD successifs, respectivement de 9 et 6 mois, suivi après un mois de carence de période d'emploi de 6 et 5 mois. L'intéressée a par ailleurs confirmé avoir été employée à l'issue d'un ou d'autres contrats à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019. Ce n'est que sur demande du maire, faite à l'issue de l'instruction de la chambre, que Mme Thoannes annonce qu'elle quittera ses fonctions au 30 septembre 2019, avant la fin de son dernier contrat qui devait expirer à la fin de l'année. La loi limitait pourtant sa durée d'emploi à un maximum de 12 mois compte tenu, le cas échéant, du renouvellement du contrat, pendant une même période de 18 mois consécutifs.

En réalité, outre la reconduction de l'emploi qui semble en démontrer le besoin pérenne, il ne fait aucun doute que Mme Thoannes, occupe un emploi d'un niveau tel (administrateur territorial<sup>94</sup>) que le conseil d'Etat<sup>95</sup> a considéré qu'il incarne la permanence même de l'action publique.

Positionnée auprès du directeur de la DAVC, Mme Thoannes a fait fonction de directeur du service des élections et en a même assuré l'intérim « *le recrutement d'un directeur par intérim s'avère indispensable au bon fonctionnement de la direction et à la continuité du service public* »<sup>96</sup>, puis le coaching des responsables tour à tour recrutés sur le poste, ces derniers « *ne disposant des connaissances électorales nécessaires pour garantir la bonne réalisations des échéances électorales* »<sup>97</sup>, voire la sélection de deux chefs de service à recruter.

Le recrutement de Mme Thoannes répond donc au mieux à une volonté de recruter de façon permanente un contractuel du niveau de la catégorie A pour les besoins du service.

La loi précitée de 1984 ne l'exclut pas en son article 3-3-2 sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté. De plus, un recrutement aurait nécessité d'une part, la création de l'emploi permanent par l'assemblée délibérante, prévoyant notamment les conditions de sa rémunération et l'autorisation de le pourvoir par la voie contractuelle, d'autre part, une déclaration de vacance de l'emploi auprès du CNFPT via le centre de gestion, le tout transmis au contrôle de légalité.

<sup>94</sup> Article 2 du décret n° 87-1097 du 30 décembre 1987 portant statut particulier du cadre d'emploi des administrateurs territoriaux : « ... les administrateurs territoriaux sont chargés de préparer et de mettre en œuvre les décisions des autorités territoriales. Ils assurent des tâches de conception et d'encadrement. Ils peuvent se voir confier des missions, des études ou des fonctions comportant des responsabilités particulières, notamment dans les domaines administratif, financier, juridique, sanitaire et social ainsi que dans les domaines des ressources humaines, du développement économique, social et culturel. Ils ont vocation à diriger ou à coordonner les activités de plusieurs bureaux, d'un service ou d'un groupe de services... ».

<sup>95</sup> CE arrêts n° 314722 du 14/10/2009 et n° 318644 du 4 mai 2011.

<sup>96</sup> Lettre de mission du 2 janvier 2018.

<sup>97</sup> Notes du directeur de la direction de l'accueil et de la vie citoyenne à l'attention du Délégué Général de la modernisation et gestion des ressources du 5 juillet 2016, du DGARH au DGS du 28 mai 2018 relative à la prolongation de mission de Mme Claire Thoannes, lettres de mission des 19 octobre 2016.

L'exécutif s'est donc affranchi de l'autorisation de l'assemblée délibérante pour créer cet emploi et en définir notamment les conditions de durée, de niveau et de rémunération, ainsi que de l'obligation de déclaration de la vacance au centre de gestion et par suite de sa publicité, ce qui est contraire au principe d'égal accès aux emplois publics. Le recrutement de l'intéressée a ainsi également pu être soustrait au contrôle de légalité du préfet.

Les contrats successifs de Mme Thoannes sont par suite totalement irréguliers et rendent fragile sa situation juridique.

#### 4.8.6.2.2 Le cas du recrutement de Mme Zayan-Trémol

Mme Zayan-Trémol Eliane, née le 16 Juin 1953, a fait partie de la majorité municipale, en tant que conseillère municipale déléguée au Cinéma-Industries Culturelles- Animations Urbaines, de mars 2008 à mars 2014.

A compter du 1<sup>er</sup> juin 2014, sans qu'une délibération ne crée l'emploi, ni n'en détermine les conditions d'exercice, et de rémunération, elle est recrutée dans le cadre de la nouvelle mandature à temps complet sur un grade d'attaché territorial (IM 524) pour faire face à un accroissement temporaire d'activité comme chargée de mission au cabinet du maire, où elle est chargée auprès de l'élue adjointe déléguée à la jeunesse, à l'animation dans les quartiers et aux droits des femmes, de la dynamisation et de la promotion dans le domaine de la jeunesse et de l'animation des quartiers, domaine qu'elle a approché, puisqu'elle a créé la société « L'Archange Théâtre » le 5/10/2006<sup>98</sup>, comme avant lui le café-théâtre « Le quai du Rire ».

Elle n'est donc comptabilisée ni dans l'effectif des collaborateurs de cabinet, ni dans les effectifs permanents de la ville.

Un avenant l'affecte dès le mois suivant, à la direction de la jeunesse « sur les instructions de M. Bertrand » et augmente sa rémunération de 344 € et y ajoute les primes afférentes à son grade, de façon tout à fait irrégulière puisque l'organe délibérant a exclu les agents non permanents du bénéfice du régime indemnitaire.

A l'issue de cinq contrats à durée déterminée, respectivement de 6 mois, 1 an, 6 mois, 1 an et 3 mois, tour à tour fondés sur un accroissement temporaire puis saisonnier d'activités, ses fonctions ont été renouvelées pour une période totale de 4 ans et trois mois jusqu'à ce que des raisons personnelles l'obligent à quitter ses fonctions au mois d'août 2018, durée incompatible avec les dispositions des articles 3 alinéa 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> de la loi statutaire de 1984 précitée. En outre, bien qu'à partir du deuxième contrat, l'attribution d'un régime indemnitaire afférant au cadre d'emploi des attachés ne soit plus mentionnée, Mme Zayan continuera de percevoir 244 € mensuel à ce titre. En juin 2017, sa rémunération sera encore augmentée de 120 € (IM 590).

<sup>98</sup> SIRET 349611228500033. Date de cessation d'activité : 12 janvier 2010. Ce Théâtre est toujours en activité aujourd'hui.

Il apparait que le cabinet a voulu procurer à cette ancienne élue de la majorité âgée de 65 ans en juin 2018, un emploi à des conditions « d'emploi » très avantageuses, de manière opaque vis-à-vis du conseil municipal, en détournant l'usage de l'article 3 alinéa 1° et 2° sur le fondement desquels la période d'emploi ne pouvait dépasser un an sur une période de 18 mois consécutifs.

Aucune lettre de mission ne justifie les fonctions de cette chargée de mission, qui a été affectée sur aucun emploi identifié, aucune délibération n'ayant créé cet emploi. Le contrat n'étant pas transmissible au contrôle de légalité le recrutement comme les conditions d'emploi de Mme Zayan-Trémol se sont exercés dans la plus grande opacité, au mieux pour assurer des fonctions correspondant à un besoin permanent.

En conséquence les contrats de Mme Zayan-Trémol sont irréguliers et rende sa situation fragile sur le plan juridique.

\* \* \*

Il ressort des exemples qui précèdent que sous couvert d'accroissements temporaires ou saisonniers d'activité, ou pour répondre à des besoins ponctuels limités dans le temps, l'exécutif municipal contourne en réalité les règles permettant le recrutement de contractuels sur emploi permanents édictées elles-mêmes par dérogation au principe de l'emploi de fonctionnaires ou encore les règles de recrutement des collaborateurs de cabinet.

Il se soustrait à l'obligation d'obtenir l'autorisation de recruter par son assemblée délibérante tout en procurant à quelques bénéficiaires de conditions d'emplois avantageuses peu économes des deniers publics, dans la plus grande opacité.

#### **4.8.7 Des situations de détachements ou de mises à dispositions irrégulières**

En marge de la problématique du recrutement irrégulier de contractuels sur emplois temporaires pour occuper en réalité des emplois permanent, l'analyse de dossiers individuels a mis en évidence quelques cas de détachements s'accompagnant de déroulement de carrières méritant d'être signalés, tant les conditions d'emploi et d'avancement dénotent par rapport aux constats communément réalisés.

##### **4.8.7.1 Le détachement d'un fonctionnaire de l'Etat sur un poste contractuel de la ville**

M. Marc Labouz est recruté par la ville de Marseille, par voie de détachement sur un emploi de contractuel à compter du 1<sup>er</sup> février 2012. Cet ancien major de la police nationale responsable d'une unité locale de police du ministère de l'intérieur affecté sur la circonscription de Marseille, va occuper dans cette position, les fonctions, d'abord de responsable de division puis rapidement de directeur de la police municipale de Marseille. Il sera recruté de manière pérenne à compter du 1<sup>er</sup> février 2014, toujours par la voie contractuelle, parvenant à occuper à partir de 2017, les fonctions de délégué général à la sécurité.

Bien que recruté par la ville à compter de février 2012 pour occuper le poste de directeur, M Labouz ne va occuper effectivement ce poste qu'à compter d'août 2012, après avoir reçu agréments et prêté serment (arrêté n° 2012/6217 du 24 août 2012).

Ce retard s'explique par les conditions très particulières de recrutement de l'intéressé.

⇒ Un détachement et un contrat également irréguliers

L'article L. 511-2 du code de la sécurité intérieure rappelle que « les fonctions d'agent de police municipale ne peuvent être exercés que par des fonctionnaires territoriaux ». La jurisprudence est constante sur le sujet. Déjà en vigueur en 2012, elle a encore été rappelée en 2017 au travers de la décision de la Cour administrative d'appel de Marseille « Syndicat de défense des policiers municipaux contre ville de Nice ». Lorsqu'il ressort de la fiche de missions du poste que les attributions de l'agent relèvent très majoritairement des missions dévolues aux directeurs de police municipale, cet emploi doit être dévolu aux fonctionnaires du cadre d'emploi des directeurs de police municipale. Dès lors, tout autre recrutement enfreint l'article 2 du décret du 17 novembre 2006 définissant ces missions.

Cela confère au recrutement de M. Labouz, dont la fiche de poste correspond principalement à celle d'un directeur de police municipale, un caractère totalement irrégulier.

De plus les détachements de fonctionnaires sur des emplois contractuels qui constituent des exceptions sont rares et particulièrement encadrés.

Les fonctionnaires de l'Etat ne peuvent être détachés sur contrat qu'en application des alinéas 4, 5, 7 et 9 de l'article 14, du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État, à la mise à disposition, à l'intégration et à la cessation définitive de fonctions. Le détachement d'un fonctionnaire sur un contrat de droit public n'est possible qu'au titre de l'alinéa 4 précité, c'est-à-dire sur un emploi ne conduisant pas à pension du code des pensions civiles et militaires de retraite et sur un emploi équivalent.

Or tout d'abord le poste de directeur de police municipale, au demeurant emploi permanent de la collectivité, est évidemment un poste qui conduit à pension du code des pensions civiles et militaires. Cela est d'ailleurs rappelé par les services de la DRH dans un mail adressé le 19/01/2012 au chef de section du BGGP (bureau de gestion des gradés de police) du ministère de l'intérieur. Ce mail confirme que la ville recrute M. Labouz par « contrat ».

Les services de l'ordonnateur s'étaient, en fait, déjà interrogés, dès 2009, sur les possibilités d'embauche de M. Labouz pour répondre à une demande du directeur de cabinet du maire. Le DGS adjoint de l'époque, en charge des ressources humaines, rappelait à l'adjointe au maire déléguée à la sécurité que le recrutement ne pouvait se faire sous certaines conditions.

Ce courrier, intégré dans le dossier individuel de M. Labouz précisait en substance que :

- Un agent titulaire de l'Etat ne peut être détaché au sein de la commune qu'à niveaux équivalents de grade et rémunération (grille indiciaire) ;

- Un recrutement par contrat est la seule la solution pour s'affranchir de ces contraintes statutaires mais ne peut être envisagée qu'à la mise à la retraite de l'intéressé.

L'ordonnateur et ses services ont tenté de s'affranchir des règles avant cette échéance, M. Labouz n'ayant été admis à faire valoir ses droits seulement à compter du 1<sup>er</sup> février 2014.

Il a ainsi été recruté en toute illégalité, une première fois à compter du 1<sup>er</sup> février 2012, pour un an, puis renouvelé pour un an, le 1<sup>er</sup> février 2013, après prolongation de son détachement.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur, comme l'intéressé soutiennent que ce dernier pouvait être détaché sur un poste de directeur de police municipale eu égard à son indice de rémunération au sein du ministère de l'intérieur.

Cette réponse méconnaît les textes régissant les modalités de détachement des fonctionnaires<sup>99</sup> dont il ressort que deux conditions cumulatives doivent être remplies : d'une part les corps et cadres d'emplois de détachement et d'accueil doivent être de même catégorie, d'autre part, être comparables, le niveau de comparabilité des corps et cadres d'emplois, au sein d'une même catégorie, s'appréciant au regard des conditions de recrutement dans ces corps ou cadres d'emplois et de la nature des missions de ces mêmes corps ou cadres d'emplois telles qu'elles sont définies par les statuts particuliers.

Au cas d'espèce, il s'avère que le corps des majors de police nationale auquel appartenait M. Labouz, est un corps de catégorie B (fonctions intermédiaires) et non un corps de catégorie A (encadrement), ce qui est le cas du corps des directeurs de police municipale. Cela excluait d'emblée M. Labouz d'un accès à ce grade par la voie du détachement en 2012 au moins.

Au surplus, s'agissant de la comparabilité des emplois, à supposer même que les missions d'un major de police et d'un directeur de police municipale puissent être de niveaux comparables, il est évident tout d'abord que les conditions de recrutement d'un agent de catégorie A et d'un agent de catégorie B sont différents, ce qui exclut également M. Labouz de tout détachement sur un poste de catégorie A.

Se pose en outre la question du classement du fonctionnaire dans son corps ou cadre d'emplois d'accueil, à un grade équivalent à son grade d'origine. En l'absence de grade équivalent, il est placé dans le grade dont l'indice sommital est le plus proche de celui de son grade d'origine étant précisé que le fonctionnaire est classé à l'échelon comportant un indice égal ou, à défaut, immédiatement supérieur à celui qu'il détient dans son grade d'origine.

<sup>99</sup> Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ; Loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la FPE ; Décret n°85-986 du 16 septembre 1985 relatif aux positions administratives, à la mise à disposition, à l'intégration et à la cessation définitive de fonctions dans la FPE.

Or, à supposer même que l'on ne retrouve pas de grade équivalent à celui de Major de police nationale dans les cadres d'emplois des policiers municipaux, ce qui plus que douteux puisqu'il existe un grade de chef de service de police municipale (CSPM) de catégorie B, c'est en tout cas ce grade qui est le plus proche en terme de grille indiciaire, puisque l'indice sommital de CSPM (principal 1ère classe) est un peu supérieur (IB 707) à celui d'un major placé à l'échelon exceptionnel (IB 694), grade détenu en 2012 par M. Labouz.

M. Labouz ne remplissait donc bien aucune des conditions cumulatives nécessaires au détachement sur un emploi de fonctionnaire de catégorie A.

⇒ L'absence d'autorisation du conseil municipal

Outre le fait qu'il n'existe pas de poste budgétaire de directeur de police municipale selon les annexes aux documents budgétaires, sur toute ou partie de la période, le contrat de l'intéressé ne vise aucune délibération autorisant le maire à recruter un agent contractuel sur un emploi permanent. Il cite au surplus une référence qui limite ce premier contrat à 12 mois (vacance temporaire).

Une délibération du 19 mars 2012, validant l'ensemble des termes du rapport de présentation du maire, vient tardivement poser les principes du recours à un agent non titulaire pour occuper le poste de directeur de la police municipale. Le rapport mentionne l'embauche déjà réalisée à compter du 1<sup>er</sup> février 2012 de M. Labouz.

La chambre observe que ce même rapport fait référence à des dispositions de la loi précitée du 26 janvier 1984 abrogées quelques jours plus tôt (en substance l'article 3 alinéas 1, 3 et 5). Entre temps, le législateur a effectivement précisé et recadré les modalités de recours à un agent contractuel pour occuper un emploi permanent. De ce fait, la délibération est illégale mais elle a échappé à la vigilance des services du contrôle de légalité de la Préfecture des Bouches du Rhône.

Au surplus, alors que les conditions d'embauche d'un contractuel sur emploi permanent doivent faire l'objet d'un examen et d'une délibération formelle avant chaque embauche/renouvellement, le rapport à l'appui de la délibération du 19 mars 2012 anticipe la validation d'un tel recrutement, dans l'hypothèse où les carences de candidatures statutaires seraient à nouveau constatées.

Surtout, à l'exception d'une déclaration de vacance d'emploi qui date de février 2017 (poste de délégué général adjoint à la sécurité qui sera occupé par M. Labouz), aucune autre déclaration de vacance n'a été portée en justification des recrutements successifs de M. Labouz. Cela montre, *a minima*, l'absence de volonté de l'ordonnateur de respecter les conditions statutaires de recrutement, tout comme son souhait de ne recruter que M. Labouz.

L'intérêt de se soustraire aux dispositions légales et réglementaires paraît dès lors évident : alors que M. Labouz, major de la police nationale au moment de son premier détachement en 2012, ne pouvait prétendre qu'à un poste de catégorie B dans la fonction publique territoriale, il est recruté comme un agent de catégorie A.

Mieux, il est rémunéré en référence à un emploi de directeur, grade terminal du cadre d'emploi des attachés territoriaux.

Ainsi, alors que l'indice brut de rémunération maximal d'un major de police municipale est de 687, M. Labouz a été payé à la ville de Marseille sur la base d'un indice brut de 881, soit près de 200 points (environ 920 €) d'indice supplémentaires.

Cette irrégularité lui a permis de plus, de devenir ensuite éligible, à des postes d'encadrement supérieur (DGAS des communes de plus de 150 000 habitants).

⇒ Une carrière hors norme en tant que directeur de police municipale

Sans préjuger de ses compétences et de ses résultats au sein des services de la police municipale, M. Labouz a bénéficié au surplus d'une carrière hors norme.

Sa rémunération est augmentée par avenant à son contrat le 31 juillet 2013. Il passe d'un indice brut de 881 à un indice brut de 985 (104 points d'indice supplémentaires), ce qui amplifie encore l'avantage qu'il a illégalement acquis par la voie de son recrutement contractuel.

Par arrêté du Ministre de l'intérieur en date du 16 septembre 2013, il est mis fin au détachement de M. Labouz à compter du 1<sup>er</sup> février 2014. A la même date, il est admis à faire valoir ses droits à la retraite.

Entre temps, par délibération du 7 octobre 2013, se fondant sur un périmètre de poste qui aurait évolué depuis 2012, tout en rappelant les dispositions de l'article 3-3 -2° de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, le conseil municipal augmente le niveau hiérarchique de l'emploi de direction de la police municipale. L'emploi de référence occupé par M. Labouz correspond désormais aux grades du cadre d'emploi d'administrateur territorial dont la grille est bien plus avantageuse que celle des directeurs territoriaux.

La chambre observe qu'alors que l'arrêté de fin de détachement et mise à la retraite est signé, le maire propose au conseil municipal de prendre la délibération modifiant le positionnement hiérarchique du poste, le 7 octobre 2013 pour préparer sans le dire, le renouvellement du recrutement de M. Labouz au sein des services de la ville dans des conditions de rémunération avantageuses.

En effet, si aucun avenant n'est pris en octobre 2013 pour modifier les conditions de rémunération de M. Labouz qui venait d'être augmenté, ce changement de référence d'emploi va néanmoins lui profiter.

Le jour de sa mise en retraite, M. Labouz est ainsi de nouveau recruté comme contractuel par la ville de Marseille sur le poste de directeur de la police municipale.

L'intéressé est désormais rémunéré sur la base de l'indice brut de 1216 alors que l'indice brut de référence d'un directeur statutaire maximal n'est que de 816, soit 400 points d'indice de moins.

La maire s'est abstenu de faire précéder ce recrutement de la publicité de la vacance de poste de directeur de police titulaire, comme la loi l'y oblige. Il ne peut pourtant plus s'appuyer sur une situation fortuite de vacance de poste qu'il faudrait combler de façon temporaire. En effet, il sait depuis au moins septembre 2013 que l'intéressé quittera ses fonctions et que le poste de directeur sera vacant en février 2014.

Le nouveau contrat, qui prend effet au 1<sup>er</sup> février 2014 est signé mais non daté. Il est conclu pour une durée de trois ans, conforme à la loi, soit avec une échéance portée au 31 janvier 2017.

Selon un acte d'engagement n° 2017/22668 du 22 juin 2017, donc postérieur à cette échéance, M. Labouz est nommé à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2017 au poste fonctionnel de délégué général à la sécurité de la ville de Marseille qui chapeaute notamment les services de la police municipale. La chambre observe que, depuis, M. Labouz a été remplacé à son poste par un agent issu du cadre d'emploi de la police municipale et détenant le grade de directeur.

Selon l'article 1<sup>er</sup> de ce même acte d'engagement, le contrat de 2014 de M. Labouz aurait été renouvelé. Les textes en vigueur requièrent toutefois un renouvellement sous forme expresse et non tacite.

Selon l'ordonnateur dans sa réponse aux observations provisoires, le contrat de janvier 2014 de M. Labouz aurait été renouvelé le 22 janvier 2017. Aucune copie de ce renouvellement formel de contrat n'a toutefois été transmise à la chambre, qui constate au surplus que ce contrat de renouvellement (n°2017/22688) n'est pas abrogé ni visé à l'occasion de l'embauche de M. Labouz en qualité de DGAS le 22 juin 2017. Seul le contrat de 2014 est abrogé.

Le contrat d'engagement de M. Labouz, en tant que délégué général à la sécurité, ne pouvant nullement régulariser une absence de renouvellement du précédent, M. Labouz paraît donc avoir été rémunéré par la ville de Marseille du 1<sup>er</sup> février 2017 au 1<sup>er</sup> juillet 2017 sans aucun fondement légal ou contractuel.

Le traitement du dossier de cet agent par l'ordonnateur apparaît comme peu économe des deniers publics et a donné lieu à un contournement délibéré et répétitif de la législation à son bénéfice.

#### 4.8.7.2 Fonctionnaires de la ville détachés dans d'autres fonctions

La chambre a pu observer que le détachement en qualité de collaboratrices de cabinet de deux fonctionnaires de la ville, pourtant déjà affectées au cabinet en tant que « simples agents », a permis à deux agents de percevoir des rémunérations sans comparaison avec celles qu'elles pouvaient percevoir dans le cadre d'emploi statutaire, tout en continuant d'exercer des missions très similaires. Toutefois, l'une d'elle a été réintégrée dans son cadre d'emploi d'origine, tout en restant affectée au cabinet.

#### 4.8.7.3 Le cas d'un fonctionnaire de la ville mis à disposition d'une organisation syndicale

M. Patrick Rué, né en août 1954, a de toute sa carrière satisfait aux seules épreuves du concours d'ouvrier émondeur-terrassier de 1<sup>ère</sup> catégorie, organisé par la ville de Marseille le 16 janvier 1974. Cela lui a permis d'intégrer les services municipaux au sein de la division des espaces verts et de l'environnement, où il est nommé comme stagiaire le 7 février 1974 par le maire alors en fonctions.

Toute sa carrière va alors se dérouler sur liste d'aptitude et couvrir tous les cadres d'emploi de la filière technique jusqu'à celui d'ingénieur territorial, sans qu'il ne se soit présenté à un concours, examen professionnel ou une sélection interne.

Sans doute les mérites de l'agent justifient cette brillante carrière même s'il est observé que ce dernier n'a plus exercé de fonctions techniques à compter de 1<sup>er</sup> mars 1993 date à laquelle il a été mis à disposition d'une organisation syndicale, si ce n'est ponctuellement entre mars 2012 et janvier 2013. Cela n'exclut évidemment pas M. Rué d'un déroulé de carrière satisfaisant.

Cette carrière atypique a cependant incité la chambre à examiner plus en détail son déroulé pendant la période sous contrôle, comprise entre 2012 et la date de l'entretien de fin de contrôle.

Tous les arrêtés dont la chambre a connaissance entre 2003 et février 2012 le placent en décharge d'activité à plein temps au bénéfice de son organisation syndicale en application de l'article 100 de la loi du 26 janvier 1984 et notamment de son 2<sup>ème</sup> alinéa : « ... *Sous réserve des nécessités du service, les collectivités et établissements accordent des décharges d'activité de service aux responsables des organisations syndicales représentatives et mettent des fonctionnaires à la disposition de ces organisations...* ».

A compter du 1<sup>er</sup> mars 2012, le syndicat n'a pas sollicité la prolongation à temps plein de la décharge d'activité et M. Rué est réintégré à 50 % dans son service aux espaces verts et nature. M. Rué a confirmé, conformément aux arrêtés dont dispose la chambre, avoir obtenu une nouvelle décharge d'activité à temps plein à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013 et donc une nouvelle mise à disposition en application de l'article 100 de la loi du 26 janvier 1984 auprès de son organisation syndicale jusqu'à la fin de l'année 2016. Il confirme que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, il est placé en position de mise à disposition auprès de sa fédération où il exerce les fonctions de Secrétaire Fédéral Adjoint qui viennent ainsi se cumuler avec celles de Secrétaire Général du Syndicat des Territoriaux de la Ville de la Marseille et de la Métropole Aix-Marseille Provence.

Le 1<sup>er</sup> novembre 2017, il est nommé, au choix, ingénieur territorial stagiaire, au titre des articles 7 - 3<sup>ème</sup> alinéa et 11 du décret n° 2016-201 du 26 février 2016<sup>100</sup> modifié portant statut particulier du cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux. L'arrêté n° 2017/37365 du 14 décembre 2017, le place pour la durée de son stage en position de détachement dans le grade d'ingénieur, conformément à l'article 16 du décret n° 2016-201 du 26 février 2016<sup>101</sup>.

Les conditions de cette nomination appellent deux observations.

Tout d'abord, il n'est pas avéré que l'inscription sur la liste d'aptitude ait été effectuée selon les conditions requises à l'article 12 dudit décret qui prévoit qu'elle doit avoir lieu « ...*au vu des attestations établies par le Centre national de la fonction publique territoriale précisant que l'agent a accompli, dans son cadre d'emplois ou emploi d'origine, la totalité de ses obligations de formation de professionnalisation pour les périodes révolues* ».

<sup>100</sup> « *Peuvent être inscrits au choix sur la liste d'aptitude prévue au 3° de l'article 7 les techniciens territoriaux ayant le grade de technicien principal de 1<sup>ère</sup> classe et comptant au moins huit ans de services effectifs en qualité de technicien principal de 2<sup>ème</sup> ou 1<sup>ère</sup> classe* ».

<sup>101</sup> Article 16 décret n° 2016-201 du 26 février 2016 : « *Les fonctionnaires inscrits sur la liste d'aptitude prévue aux 2° et 3° de l'article 7 et recrutés sur un emploi d'une des collectivités ou établissements mentionnés à l'article 3 sont nommés ingénieurs stagiaires par l'autorité territoriale investie du pouvoir de nomination pour une durée de six mois pendant laquelle ils sont placés en position de détachement auprès de la collectivité ou de l'établissement qui a procédé au recrutement* » .

Autant d'éléments qui ne figurent pas à son dossier et n'ont pas été produits par la ville à la chambre.

Par ailleurs, si l'arrêté n° 2018/00658 d'octobre 2018, acte de la titularisation de M. Rué, suivant le rapport de son chef de service à l'issue de son « stage »<sup>102</sup>, les documents au dossier tendent à établir que ce stage auquel le décret statutaire ne permet pas de déroger, soit intervenu sur un emploi d'ingénieur comme l'exige aussi l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 92-1194 du 4 novembre 1992 applicables aux fonctionnaires territoriaux stagiaires de la fonction publique territoriale, sur les fonctions de cadre permanent d'une organisation syndicale. En effet, suivant l'arrêté n° 2017/06893 du 12 avril 2017, M. Rué a, du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2018, été placé non pas comme ingénieur stagiaire en position de détachement pour occuper l'emploi correspondant au cadre d'emploi auquel il prétend, de façon à démontrer ses aptitudes à occuper le poste mais placé en position de mise à disposition afin de partager son activité entre une fédération syndicale et sa section locale.

En outre, l'arrêté de titularisation vise une attestation de suivi de la formation d'intégration établie par le CNFPT, laquelle n'était d'ailleurs exigée par l'article 15 du statut des ingénieurs que pour les ingénieurs stagiaires promus au titre de l'article 7 - 1<sup>o</sup><sup>103</sup>. Celle-ci n'a cependant jamais été produite à la chambre.

#### **4.8.8 Les cas d'incompatibilité avec la qualité d'agent public**

La chambre observe que plusieurs situations d'emploi sont illégales au regard des règles d'incompatibilité avec un emploi d'agent public.

Selon les dispositions législatives et réglementaires en vigueur<sup>104</sup>, un fonctionnaire ou un agent public contractuel doit en principe consacrer l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées dans le cadre de son emploi public. Toutefois, le cumul de son emploi avec d'autres activités limitativement énumérées par la loi est possible sur déclaration, autorisation ou librement selon l'activité concernée.

<sup>102</sup> Article 17 décret n° 2016-201 du 26 février 2016 : « *La titularisation des stagiaires intervient, par décision de l'autorité territoriale, à la fin du stage mentionné aux articles 15 et 16* ».

<sup>103</sup> Article 7 : « *Le recrutement en qualité d'ingénieur intervient après inscription sur les listes d'aptitude établies : 1° - En application des dispositions de l'article 36 de la loi du 26 janvier 1984 précitée* ».

<sup>104</sup> Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : article 25 septième ;

Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : article 25 nonième ;

Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relative au statut de la fonction publique territoriale (FPT) : article 30 ;

Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 relative au statut de la fonction publique hospitalière (FPH) : article 21 ;

Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité : article 156 ;

Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, art 9 ;

Code rural et de la pêche maritime : articles L. 718-4 à L. 718-6 ;

Décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités.

Il peut également être autorisé à créer ou reprendre une entreprise s'il travaille à temps partiel après avis de la commission de déontologie de la fonction publique. Le cumul d'un emploi permanent à temps complet avec un ou plusieurs autres emplois permanents à temps complet est interdit. Certaines incompatibilités relèvent d'une interdiction absolue, sans possibilité de dérogation ou tout au plus, très limitée dans le temps.

Il est interdit à un agent public :

- De participer aux instances de direction de sociétés ou d'associations à but lucratif (c'est-à-dire d'être gérant ou associé gérant ou d'être membre du conseil d'administration, du conseil de surveillance, du directoire d'une personne morale) ;
- De prendre, directement ou par personnes interposées, des intérêts de nature à compromettre son indépendance dans une entreprise soumise au contrôle ou en relation avec son administration d'appartenance.

Le fonctionnaire recruté suite à concours ou le contractuel de droit public nouvellement recruté qui était auparavant dirigeant d'une société ou d'une association à but lucratif peut continuer à exercer cette activité de direction pendant un an, renouvelable une fois, à partir de son recrutement à condition d'en faire la déclaration écrite à son administration. La poursuite de cette activité doit être compatible avec ses obligations de service dans la fonction publique et sans incidence sur le fonctionnement du service. La déclaration doit être transmise par le fonctionnaire stagiaire dès sa nomination, et préalablement à la signature de son contrat par l'agent contractuel. Elle mentionne la forme et l'objet social de l'entreprise ou de l'association, ainsi que son secteur et sa branche d'activités.

Selon les informations disponibles gratuitement sur l'internet, Mme Venturini Monique, chargée de communication au sein du cabinet du maire, est également gérante de la société commerciale « restaurant Vieux Port New York » (SIRET 30982575000032). Si cette adresse emblématique du Vieux Port n'existe plus depuis plusieurs années, Mme Venturini est restée gérante d'une société qui en a gardé la dénomination. Quelle que soit l'activité de cette société, Mme Venturini participe directement à sa direction, au moins sur plusieurs années relevant de la période sous contrôle.

Quand bien même Mme Venturini aurait été embauchée par la ville de Marseille alors même qu'elle était déjà gérante de société, il n'en demeure pas moins qu'elle n'aurait jamais pu poursuivre son activité au-delà de deux ans et sous réserve d'en avoir demandé l'autorisation préalable à l'ordonnateur. Aucune demande ou encore accord formel de l'ordonnateur ne figure à son dossier.

**Recommandation n° 10 : Procéder à un audit, par un organisme indépendant, du processus de recrutement d'agents contractuels sur emploi permanent. Mettre sous contrôle interne le processus de recrutement.**

**Recommandation n° 11 : Mettre fin sans délai aux recrutements de vacataires illégaux (âge supérieur à la limite d'exercice de fonctions, incompatibilité des fonctions exercées avec le paiement à la vacation ...).**

En synthèse, tels que mis en œuvre, les leviers qui auraient pu aider l'ordonnateur à mieux maîtriser sa masse salariale dans un contexte budgétaire difficile sont peu ou mal utilisés. Les pratiques de gestion ne semblent pas s'améliorer, malgré plusieurs contrôles et recommandations de la chambre. Paradoxalement, alors que l'ordonnateur et ses services ne semblent pas mettre en œuvre tous les moyens pour maîtriser une grosse partie de la masse salariale, une forme d'ingénierie semble se déployer pour traiter avec bienveillance des cas individuels ciblés, au prix parfois d'un détournement de la législation en vigueur, peu économe des deniers publics.

Deuxième ville la plus peuplée de France, il conviendrait de doter la ville de Marseille d'une gestion des ressources humaines modernisée, soumise à des processus plus aboutis de contrôles internes, juridiques et de gestion, compatibles avec les enjeux et risques auxquels elle est confrontée.

5 ANNEXES

Annexe n° 1 : Évolution des indicateurs RH

	2012	2013	2014	2015	2016*	2017	Var. annuelle moyenne	2012/2017
<b>Effectifs permanents ETP</b>	11393,85	11516,43	11653,78	11515,35	11568,80	11662,40	0,5%	2,36%
<i>variation en ETP</i>		122,58	137,35	-138,43	53,45	93,60		
<i>variation en %</i>		1,08%	1,19%	-1,19%	0,46%	0,81%		
<b>Evaluation des ETP non permanents sur la base du smic mensuel brut (apprentis inclus)</b>	860,35	1004,15	861,90	916,50	958,91	1070,32	4,5%	24,41%
<b>Effectifs globaux estimés en ETP</b>	12254,20	12520,58	12515,68	12431,85	12527,71	12732,72	0,8%	3,90%
<i>charges de personnel Budget principal et OPOD hors BMP et avant remboursements de personnel pour MAD et conventions de gestion (€)</i>	470 042 473	487 063 815	500 766 157	506 271 347	504 784 540	521 562 639	2,1%	10,96%
<i>Variation annuelle charges de personnel avant remboursements</i>		17 021 342	13 702 342	5 505 189	- 1 486 807	16 778 099		
<i>Variation annuelle en %</i>		3,62%	2,81%	1,10%	-0,29%	3,32%		
<i>variation moyenne des charges de personnel des cinq communes de plus de 300 000 habitants</i>		3,39%	3,80%	0,70%	-0,07%	0,03%		
<i>impact maximal estimé des mesures gouvernementales (OFGPL)</i>		1,00%	1,40%	0,70%	1,00%	1,70%		
<b>Rémunérations du personnel titulaire (a) (€)</b>	296 720 060	299 676 687	310 318 460	317 810 084	314 624 443	324 434 963	1,8%	9,34%
<i>Progression Rémunérations titulaires</i>		2 956 627	10 641 773	7 491 624	-3 185 641	9 810 519		
<i>dont progression du RI (64118)</i>		816 595	3 800 629	1 220 194	-589 045	1 987 886	2,3%	12,03%
<i>enveloppe augmentation n</i>		1,50	1,30	0,90	0,90	0,90		
<i>dont indem hs et elections +</i>		0,70						
<b>Effectif Titulaires en ETP au 31/12</b>	10 959,10	11 045,60	11 202,10	11 222,77	11 025,13	11 099,63	0,3%	1,28%
<i>variation Titulaires en ETP</i>		86,50	156,50	20,67	-197,64	74,50		
<i>variation en %</i>		0,79%	1,42%	0,18%	-1,76%	0,68%		
<b>Rémunérations du personnel non titulaire (a) (€)</b>	30 360 348	35 960 859	33 858 786	30 750 880	32 704 242	37 037 097,02	4,1%	21,99%
<i>Progression Rémunérations des non titulaires</i>		5 600 512	-2 102 073	-3 107 906	1 953 362	4 332 855		
<i>dont remunérations du personnel non titulaire sur emploi permanent (€)</i>	16 595 829	19 310 560	19 425 999	15 377 784	16 733 878	19 108 165	2,9%	15,14%
<i>RI per non tit permanent</i>	2 512 273	3 250 000	2 937 714	2 597 911	2 745 851	2 961 789		
<i>effectifs non titulaires sur emploi permanent</i>	435	470,83	451,68	292,59	543,67	562,77	5,3%	29,44%
<i>Hors effectifs collaborateurs de cabinet, et de groupe</i>	21	21,00	27,00	29,16	27,51	30,01		
<i>variation effectif des non Titulaires sur emploi permanent en ETP</i>		36,07	-19,15	-159,09	251,08	19,10		
<i>variation en %</i>		8,3%	-4,1%	-35,2%	85,8%	3,5%		
<b>dont rémunérations des non titulaires affectés sur emploi non permanent (hors apprentis) (€)</b>	13 764 519	16 650 299	14 432 787	15 373 096	15 970 364	17 928 932	5,4%	30,25%
<i>Progression Rémunérations non titulaires non perm</i>		2 885 781	-2 217 512	940 309	597 267	1 958 568		
<b>rémunérations des apprentis (€)</b>	672 557	583 717	516 635	656 736	906 065	1 083 457		
<b>total rémunération non titulaires sur emploi non permanents (apprentis inclus)(€)</b>	14 437 076	17 234 016	14 949 422	16 029 832	16 876 429	19 012 389		
<i>cout d'un agent non titulaire permanent hors RI (€)</i>	32 394	34 111	36 504	43 678	25 729	28 691		
<b>1 Evaluation à minima des ETP sur emploi non permanent</b>	445,67	505,23	409,52	367,00	655,93	662,66	8,3%	48,69%
<b>SMIC annuel brut (€)</b>	16 780	17 163	17 345	17 490	17 599	17 763		
<b>2 Evaluation des ETP sur emploi non permanent incluant les apprentis sur la base du smic mensuel brut</b>	860,35	1 004,16	861,91	916,50	958,92	1 070,32	4,5%	24,41%
<b>3 Evaluation des ETP sur emploi non permanent hors apprentis sur la base du smic mensuel brut</b>	820,27	970,15	832,12	878,95	907,44	1 009,33	4,2%	23,05%

Source : Logiciel Anafi d'après les comptes de gestion. Ville de Marseille pour les données « effectifs sur emploi permanent » et les montants des rémunérations. Estimation CRC PACA, des effectifs sur emploi non permanent.

**Annexe n° 2 : Evolution de la population sur les cinq dernières années et des charges de personnel des communes de 300 000 habitants et plus (nettes des remboursements pour mise à disposition) de 2012 à 2017**

	2013 population millésimée 2010	2018 Population millésimée 2015	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variation annuelle moyenne	progression sur la période	Progression de la population de 2013 à 2018	€/Habitant
LYON	484 344	513 275	300 114 973	306 229 130	320 583 311	318 291 725	323 961 428	331 758 244	2,03%	10,54%	6,0%	646,36
TOULOUSE	441 802	471 941	310 298 711	325 651 506	343 875 147	345 695 423	344 595 749	314 146 396	0,25%	1,24%	6,8%	665,65
NICE	343 304	342 522	248 163 683	256 571 945	263 159 593	273 621 494	272 360 767	279 833 716	2,43%	12,76%	-0,2%	816,98
NANTES	284 970	303 382	179 500 008	183 809 353	189 896 597	179 703 149	181 615 274	183 798 278	0,47%	2,39%	6,5%	605,83
MARSEILLE	850 726	861 635	465 798 484	483 229 181	496 922 300	502 337 087	498 154 477	516 904 697	2,10%	10,97%	1,3%	599,91
Ensemble	2 405 146	2 492 755	1 503 875 859	1 555 491 115	1 614 436 949	1 619 648 878	1 620 687 695	1 626 441 331	1,58%	8,15%	3,6%	652,47

Sources : INSEE recensement de la population et DGCL : " dans collectivités locales en chiffres 2018 " - Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

**Charges totales de personnel avant remboursement pour mise à disposition de personnel**

	2013 population millésimée 2010	2018 Population millésimée 2015	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variation annuelle moyenne	progression sur la période	Progression de la population de 2013 à 2018
LYON	484 344	513 275	301 789 400	307 934 699	321 875 508	318 896 899	324 576 926	332 511 836	1,96%	10,18%	6,0%
TOULOUSE	441 802	471 941	315 824 280	331 399 354	349 988 072	352 345 553	351 914 687	318 140 017	0,15%	0,73%	6,8%
NICE	343 304	342 522	248 163 683	256 573 904	263 279 292	273 621 494	273 340 050	280 629 747	2,49%	13,08%	-0,2%
NANTES	284 970	303 382	179 596 476	183 856 999	190 411 126	186 513 250	181 828 593	184 048 863	0,49%	2,48%	6,5%
hors MARSEILLE	1 554 420	1 631 120	1 045 373 838	1 079 764 957	1 125 553 997	1 131 377 197	1 131 660 256	1 115 330 463	1,30%	6,69%	4,9%
variation annuelle des charges de personnel				3,29%	4,24%	0,52%	0,03%	-1,44%			
MARSEILLE	850 726	861 635	470 042 473	487 063 815	500 766 157	506 271 347	504 784 540	521 562 639	2,10%	10,96%	1,3%
Ensemble	1 554 420	1 631 120	1 515 416 311	1 566 828 772	1 626 320 154	1 637 648 544	1 636 444 796	1 636 893 101	1,55%	8,02%	4,9%
variation annuelle des charges de personnel des 5 communes				3,39%	3,80%	0,70%	-0,07%	0,03%			

Sources : INSEE recensement de la population et DGCL : " dans collectivités locales en chiffres 2018 " - Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

**Coefficient de rigidité des charges de personnel des communes de 300 000 habitants et plus**

	Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	Charges courantes nettes des remboursements pour MAD	Coefficient de rigidité charges de personnel /charges de gestion courantes	Progression de la population
Lyon	331 758 244	563 652 342	58,9%	6,0%
toulouse	314 146 396	516 843 607	60,8%	6,8%
nice	279 833 716	504 808 556	55,4%	-0,2%
Nantes	183 798 278	339 148 742	54,2%	6,5%
Ensemble	1 109 536 634	1 924 453 247	57,7%	4,9%
Marseille	516 904 697	864 843 419	59,8%	1,3%

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

	Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	Charges courantes nettes des remboursements pour MAD	Coefficient de rigidité charges de personnel /charges de gestion courante	Progression de la population
Lyon	331 758 244	563 652 342	58,9%	6,0%
Toulouse	314 146 396	516 843 607	60,8%	6,8%
Nice	279 833 716	504 808 556	55,4%	-0,2%
Nantes	183 798 278	339 148 742	54,2%	6,5%
Marseille	516 904 697	864 843 419	59,8%	1,3%
Ensemble	1 626 441 331	2 789 296 665	58,31%	4,1%

Source : Logiciel Anafi ; collectivités locales en chiffres 2018

**Annexe n° 3 : Extrait de l'état détaillé annexe IV-C1-1 - non titulaires occupant un emploi permanent- Budget principal et Compte administratif 2017 : Emplois de cabinet**

	Base légale du recrutement selon l'état détaillé joint	Budget primitif 2017	CA 2017	Créations d'emplois
Collaborateurs de cabinet	Art. 110 loi 26 janvier 1984	8	13	5
Attaché territorial	Art. 110 loi 26 janvier 1984	8	8	0
Attaché territorial	Art. 110-1 loi 26 janvier 1984	6	6	0
adjoint administratif	Art. 110-1 loi 26 janvier 1984	1	4	3
				8

**Annexe n° 4 : Etat des personnels non titulaires affectés sur un emploi permanent - synthèse des états n° 2 de l'annexe IV-C1.1 au compte administratif 2017 du budget général et des budgets annexes selon la base légale de recrutement**

Motif dérogatoire du recrutement selon la loi n°84-53 du 26 janvier 1984	A	B	C	Total
Art. 3-1 - remplacement temporaire de fonctionnaires indisponibles : Les contrats établis sur ce fondement sont conclus pour une durée déterminée et renouvelés, par décision expresse, dans la limite de la durée de l'absence du fonctionnaire ou de l'agent contractuel à remplacer. Ils peuvent prendre effet avant le départ de cet agent.	2	1	122	125
Art.3-2- Pour les besoins de continuité du service, les emplois permanents peuvent être occupés par des agents contractuels pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire. Le contrat est conclu pour une durée déterminée qui ne peut excéder un an. Il ne peut l'être que lorsque la communication requise à l'article 41 a été effectuée. Sa durée peut être prolongée, dans la limite d'une durée totale de deux ans, lorsque, au terme de la durée fixée au deuxième alinéa du présent article, la procédure de recrutement pour pourvoir l'emploi par un fonctionnaire n'a pu aboutir	26	23	160	209
Art. 3-3-1° "... des emplois permanents peuvent être occupés de manière permanente par des agents contractuels dans les cas suivants : 1° Lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes "	20	5	2	27
Art. 3-3-2° "... Pour les emplois du niveau de la catégorie A lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la présente loi ... sont engagés par contrat à durée déterminée d'une durée maximale de trois ans. Ces contrats sont renouvelables par reconduction expresse, dans la limite d'une durée maximale de six ans. Si, à l'issue de cette durée, ces contrats sont reconduits, ils ne peuvent l'être que par décision expresse et pour une durée indéterminée.	46	52	0	98
				459

Source : compte administratif 2017 du budget général et des budgets annexes

**Annexe n° 5 : Budget général- Effectifs de non titulaires sur emploi permanent non recensés au tableau n° 2 de l'annexe IV-C1-1 au compte administratif 2017**

Budget général : Etats des emplois annexe IV-C1-1 du compte administratif 2017	CAT/FILIERE	TOTAL emplois budgétaires	Etat n°1 annexe IV-C1-1 : Effectifs pourvus par des non titulaires sur emploi permanent	Etat n°2 annexe IV-C1-1 Non titulaires sur emploi permanent	Effectif non justifié à l'état n°2
<b>BUDGET GENERAL</b> (déduction faite des collaborateurs de cabinet et de groupe indiqués dans l'état)	<b>TOTAL BUDGET GENERAL</b>	<b>11635</b>	<b>474,96</b>	<b>428</b>	<b>46,96</b>
<b>Filière administrative</b>	<b>Total administrative dont empl fonct°</b>	<b>2859</b>	<b>90,56</b>	<b>74</b>	<b>16,56</b>
<b>Déduction faite de 4 emplois d'adjoint administratif occupés par des collaborateurs de groupe</b>	C	2017	20	19	1
	B	344	9	7	2
<b>Déduction faite de 14 collab. de cab. et de groupe affectés sur un emploi d'attaché</b>	A	498	61,56	48	13,56
	dont DGA emploi fonctionnel	7	3	0	3
	dont administrateur territorial	8	6	3	3
	dont directeur de mairies d'arrondissement	5			
	dont directeur territorial	72	5	2	3
	dont attaché (hors 8 coll cab et 6 coll groupe sur emploi d'attaché)	406	47,56	43	4,56
<b>Filière technique</b>	<b>total technique</b>	<b>4281</b>	<b>314,4</b>	<b>290</b>	<b>24,4</b>
Filière technique	C	3677	251	246	5
Filière technique	B	311	39	32	7
Filière technique	ingénieurs A	293	24,4	12	12,4
<b>Filière Sociale</b>	<b>total sociale</b>	<b>1748</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>0</b>
Filière Sociale	Atsem et agent social C	1662	8	8	0
Filière Sociale	B	84	0	0	0
Filière Sociale	A	2	0	0	0
<b>Filière Médico Santé</b>	<b>Total médico sociale santé</b>	<b>739</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>0</b>
Filière Médico Santé	C	608	3	3	0
Filière Médico Santé	A	131	11	11	0
<b>Filière sportive</b>	<b>Total sportive</b>	<b>102</b>	<b>21</b>	<b>21</b>	<b>0</b>
Filière sportive	C	6			0
Filière sportive	B	93	21	21	0
Filière sportive	A	3			0
<b>Filière Culturelle</b>	<b>Total culturelle</b>	<b>1013</b>	<b>25</b>	<b>19</b>	<b>6</b>
Filière Culturelle	C	746	0	0	0
Filière Culturelle	B	135	18	16	2
	dont assistant d'enseignement artistique	17	2	0	2
	dont assistant de conservation du patrimoine	118	16	16	0
Filière Culturelle	A	132	7	3	4
	dont attaché de conserv	23	3	2	1
	dont bibliothécaire	31			0
	conservateur de bibliothèque	6			0
	professeur d'enseignement artistique	60	3	1	2
	conservateur du patrimoine	12	1		1
<b>Filière Animation</b>	<b>Total animation</b>	<b>471</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>0</b>
Filière Animation	C	326	2	2	0
Filière Animation	B	145	0		
<b>filière Police</b>	<b>Total police</b>	<b>422</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Source : compte administratif 2017 du Budget Général

**Annexe n° 6 : Budget annexe OPOD - Effectifs de non titulaires affectés sur emploi permanent non recensés à l'état n° 2 de l'annexe IV-C1-1 au compte administratif 2017**

CA 2017 Budget Annexe OPOD	TOTAL emplois budgétaires	Effectifs non titulaires sur emploi budgétaire en ETP	Justification des non titulaires affectés sur emploi permanent - Etat n°2 des non titulaires permanents	Effectifs non justifiés
	<b>262</b>	<b>116</b>	<b>30</b>	<b>86</b>
<b>filière administrative</b>	<b>42</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>2</b>
directeur territorial	1	1	0	1
administrateur hors classe	2	2	1	1
rédacteurs B	7	1	1	0
adjoint administratif C	27	2	2	0
<b>Filière technique</b>	<b>103</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>1</b>
ingénieur A	2	2	1	1
adjoint technique C	100	3	3	0
<b>Filière culturelle</b>	<b>117</b>	<b>105</b>	<b>22</b>	<b>83</b>
conservateur du patrimoine	1	1	1	0
prof enseignem. art A	79	71	17	54
assist enseignem. artist B	33	33	5	28
adjoint du patrimoine C	4			0

Source : compte administratif 2017 du budget annexe OPOD

**Annexe n° 7 : Effectifs affectés sur emploi permanent selon les versions transmises par la ville de Marseille**

EFFECTIFS REELS ETPT AU 31/12	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ETPT sur emploi permanent seconde version	11393,85	11516,42	11653,78	11515,36	11568,80	11662,40
ETPT sur emploi permanent première version	11414,86	11537,43	11680,78	11544,51	11663,00	
ECART	-21,01	-21,01	-27,00	-29,15	-94,20	
TOTAL ETPT titulaires seconde version	10 959,10	11 045,60	11 202,10	11 222,77	11 025,13	11099,63
TOTAL ETPT titulaires première version	10 963,10	11 049,60	11 207,10	11 227,47	11 091,00	nc
TOTAL ETPT non titulaires sur emploi permanent seconde version	434,75	470,82	451,68	292,59	543,67	562,77
TOTAL ETPT non titulaires sur emploi permanent première version	451,76	487,83	473,68	317,04	572,00	nc

Source : Ville de Marseille

**Annexe n° 8 : Départs en retraites et recrutements 2012-2017**

**Nombre de départs en retraite depuis 2012 des agents sur emploi permanents**

	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2012/2017	
	Titulaires	Non titulaires	Titulaires	Non titulaires										
Administrative	70	3	95	1	103	3	68	5	70	1	77	2	483	15
Technique	84	4	67	6	67		91	5	98	3	82	5	489	23
Sportive	2		4		0		8		3		5		22	0
Culturelle	18		28	1	28		26	2	28	2	42	3	170	8
Animation	4		3		7		6		9		4		33	0
Médico sociale - sociale	19		17		18		22		28		21		125	0
Médico-sociale - santé	15		9		18		12		15		7		76	0
Police	2		8		1		1		5		5		22	0
<b>TOTAL</b>	<b>214</b>	<b>7</b>	<b>231</b>	<b>8</b>	<b>242</b>	<b>3</b>	<b>234</b>	<b>12</b>	<b>256</b>	<b>6</b>	<b>243</b>	<b>10</b>	<b>1420</b>	<b>46</b>
	221		239		245		246		262		253		1466	

Source : Ville de Marseille

**Nombre de recrutements sur emploi permanent (hors stagiairisations-titularisations)**

Recrutements hors intégrations et stagiairisations	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2012/2017	
	Titulaires	Non titulaires												
	276	277	206	272	224	369	94	153	193	280	238	324	1231	1675
Administrative	20	32	25	26	4	14	10	22	13	32	20	37	92	163
Technique	13	146	29	198	17	143	8	88	26	163	11	256	104	994
Sportive	4	5	1	3		7	2	3	3	6		5	10	29
Culturelle	12	47	8	23	4	25	1	1	2	3	8	6	35	105
Animation		4	1	5	3	148			1		1	1	6	158
Medico sociale - sociale														
Medico-sociale - santé	139	42	134	14	83	25	71	34	120	75	183	17	730	207
Police	88		8		113		2		28		15		254	
divers		1		3		7		5		1		2	0	19
	553		478		593		247		473		562		2906	

Source : Ville de Marseille

**Annexe n° 9 : Balance des effectifs en nombre d'agents**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>ENTREES</b>	<b>731</b>	<b>804</b>	<b>978</b>	<b>648</b>	<b>775</b>	<b>880</b>
Intégrations de non titulaires non permanents du chœur et orchestre de l'Opera					114	
<i>stagiairisation de non titulaires permanents</i>	86	203	291	314	103	236
<b>Autres Entrées</b>	<b>645</b>	<b>601</b>	<b>687</b>	<b>334</b>	<b>558</b>	<b>644</b>
<b>Recrutements</b>	<b>553</b>	<b>478</b>	<b>593</b>	<b>247</b>	<b>473</b>	<b>562</b>
Recrutements titulaires	276	206	224	94	193	238
<i>dont non titulaires non permanents stagiairisés</i>	5	6	2	7	17	5
<i>dont dans filière médico soc</i>	139	134	83	71	120	184
<i>part des recrutements dans la filière sociale et médico sociale</i>	50,36%	65,05%	37,05%	75,53%	62,18%	77,31%
<i>dont dans filière police</i>	88	8	113	2	28	15
<i>part des recrutements dans la filière police</i>	31,88%	3,88%	50,45%	2,13%	14,51%	6,30%
Recrutements non titulaires	277	272	369	153	280	324
<b>Réintégrations titulaires</b>	<b>92</b>	<b>123</b>	<b>94</b>	<b>87</b>	<b>85</b>	<b>82</b>
Total entrées titulaires	454	532	609	495	381	556
<b>DEPARTS</b>	<b>657</b>	<b>684</b>	<b>768</b>	<b>837</b>	<b>658</b>	<b>735</b>
<b>Départs hors stagiairisations de contractuels sur emploi permanent</b>	<b>571</b>	<b>481</b>	<b>477</b>	<b>523</b>	<b>555</b>	<b>499</b>
<b>départs définitifs (hors fins de contrats pour stagiairisations )</b>	<b>436</b>	<b>374</b>	<b>353</b>	<b>387</b>	<b>451</b>	<b>394</b>
<i>dont départs définitifs de titulaires</i>	394	341	323	348	415	352
<i>départs en retraite</i>	221	239	245	246	262	253
<i>dont départs en retraite des titulaires</i>	214	231	242	234	256	243
<i>dont départs en retraite dans la filière médico sociale</i>	34	26	36	34	43	28
<b>Départs provisoires</b>	<b>135</b>	<b>107</b>	<b>124</b>	<b>136</b>	<b>104</b>	<b>105</b>
<b>Départs non titulaires perm stagiairisés</b>	<b>86</b>	<b>203</b>	<b>291</b>	<b>314</b>	<b>103</b>	<b>236</b>
<b>BALANCE DES EFFECTIFS SUR EMPLOI PERMANENT (EN NOMBRE)</b>	<b>74</b>	<b>120</b>	<b>210</b>	<b>-189</b>	<b>117</b>	<b>145</b>
<b>Solde flux des titulaires</b>	<b>-75</b>	<b>84</b>	<b>162</b>	<b>11</b>	<b>-138</b>	<b>99</b>
<b>Solde flux des non titulaires</b>	<b>149</b>	<b>36</b>	<b>48</b>	<b>-200</b>	<b>255</b>	<b>46</b>
<b>Recrutements / Départs en retraite</b>	<b>2,5</b>	<b>2,0</b>	<b>2,4</b>	<b>1,0</b>	<b>1,8</b>	<b>2,2</b>
Recrutements et stagiairisations % des départs définitifs	1,2	1,2	1,4	0,8	1,2	1,3
Recrutements de titulaires et stagiairisations % des départs en retraite de titulaires	1,7	1,8	2,1	1,7	1,2	2,0
Recrutements de titulaires et stagiairisations % des départs définitifs de titulaires	0,9	1,2	1,6	1,2	0,7	1,3
Recrutements titulaires/Départs en retraite titulaires	1,3	0,9	0,9	0,4	0,8	1

Source : selon données ville de Marseille

## **Annexe n° 10 : Calendrier de mise en œuvre du RIFSEEP dans la fonction publique territoriale**

Au regard de l'avancement du déploiement du RIFSEEP dans la fonction publique d'Etat subordonné à la parution d'arrêtés identifiant, pour chaque ministère, les corps et emplois concernés, le RIFSEEP devait, dans la fonction publique territoriale, avoir été substitué au régime antérieur pour les cadres d'emplois suivants :

Au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2016

### **Filière administrative :**

Administrateurs territoriaux (arrêté du 29 juin 2015) ;  
Attachés territoriaux (arrêté du 3 juin 2015) ;  
Rédacteurs territoriaux (arrêté du 19 mars 2015) ;  
Adjoint administratifs territoriaux (arrêté du 20 mai 2014).

### **Filière sportive**

Educateurs territoriaux des activités physiques et sportives (arrêté du 19 mars 2015) ;  
Opérateurs des activités physiques et sportives arrêté du (20 mai 2014).

### **Filière animation :**

Animateurs territoriaux (arrêté du 19 mars 2015) ;  
Adjoint territoriaux d'animation (arrêté du 20 mai 2014).

### **Filière médico- sociale**

Conseillers territoriaux socio-éducatifs (arrêté du 3 juin 2015) ;  
Assistants territoriaux sociaux-éducatifs (arrêté du 3 juin 2015) ;  
Agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (arrêté du 20 mai 2014) ;  
Agents sociaux (arrêté du 20 mai 2014).

Au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2017

### **Filière technique :**

Adjoint technique territoriaux (arrêté du 28 avril 2015 modifié par l'arrêté du 16 juin 2017) ;  
Agents de maîtrise territoriaux (arrêté du 28 avril 2015 modifié par l'arrêté du 16 juin 2017).

### **Filière culturelle :**

Adjoint territoriaux du patrimoine (arrêté du 30 décembre 2016) ;  
Conservateurs territoriaux du patrimoine (arrêté du 07 décembre 2017).

Après le 1<sup>er</sup> janvier 2018

**Filière culturelle**

Conservateurs des bibliothèques, Attachés de conservation du patrimoine et bibliothécaires (arrêté du 14 mai 2018) ;

Assistants de conservation du patrimoine et des bibliothèques (arrêté du 14 mai 2018).

**Filière médico- sociale**

Médecins (arrêté du 13 juillet 2018).

Si certains arrêtés portant application du RIFSEEP à des corps-et, par voie de conséquence, aux cadres d'emplois équivalents dans la fonction publique territoriale - sont en attente de parution (ingénieurs en chef, techniciens, éducateurs de jeunes enfants, psychologues), certains cadres d'emplois sont pour l'instant, par exception, exclus du bénéfice du RIFSEEP<sup>105</sup>: conseiller des activités physiques et sportives, directeur d'établissement d'enseignement artistique, professeur et assistant d'enseignement artistique, moniteur éducateur, cadres de santé infirmier en soins généraux, puéricultrice, auxiliaire de puériculture.

Enfin, les agents de la filière police municipale conservent le régime indemnitaire propre à leur filière en application de la loi du 16 décembre 1996.

Les comptables publics sont chargés par une circulaire conjointe de la DGCL et de la DGFIP daté du 3 avril 2017, de limiter la période transitoire pendant laquelle continuer de verser le régime indemnitaire ancien.

<sup>105</sup> La situation de ces corps et emplois fera l'objet d'un réexamen au plus tard le 31 décembre 2019 (art. 7, décret n° 2014-513 du mai 2014).

**Annexe n° 11 : Dépenses à caractère social**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Participations aux contrats et règlements de protection sociale complémentaires (décret n° 2011-1474 du 08 novembre 2011)		1 914 828	2 339 979	2 319 683	2 390 762	2 191 208
nbre moyen de bénéficiaires mensuels		7788	7480	7812	7812	7789
part patronale tickets restaurants (60%)	7 984 814	8 537 923	8 904 861	9 508 970	9 693 103	9 909 742
Nbre de tickets restaurants commandés	1 774 403	1 808 585	1 828 551	1 864 504	1 835 815	1 876 845
nbre moyen de bénéficiaires	8 639	8 841	8 973	8 908	8 779	8 839
dépenses totales carte de libre circulation RTM engagées par la VDM	2 128 399	2 180 091	2 202 780	2 241 249	2 217 758	2 207 261
nbre moyen de cartes mensuelles	6 902	7 095	7 242	7 161	7 105	7 103
nbre de passages facturés	1 662 812	1 676 993	1 694 446	1 672 574	1 655 043	1 647 210
total des remboursements pour participation aux abonnements mensuels de transport	56 989	64 651	69 494	70 295	79 734	82 522
nbre de bénéficiaires par mois	116	135	138	140	145	155

Annexe n° 12 : Source : bilans sociaux et ville de Marseille Evolution effectif technique

Tableau 2 : PERSONNEL PERMANENT - Effectifs réels ETP par statuts, filières et catégories

NB : les collaborateurs de Cabinet et de groupe ne sont pas comptabilisés dans ces tableaux  
Il s'agit des effectifs en poste au 31 décembre de chaque année

EQTP agents titulaires	2012				2013				2014				2015				2016				2017			
	A	B	C	Total																				
tous budgets	256,80	259,70	3 673,60	4 190,10	266,40	269,10	3 676,30	4 211,80	279,40	279,20	3 722,00	4 280,60	270,10	285,60	3 678,70	4 234,40	269,90	278,30	3 549,80	4 098,00	264,70	271,00	3 541,50	4 077,20
TECHNIQUES	435,80	338,70	2 024,10	2 798,60	448,90	342,00	2 008,20	2 799,10	457,90	352,00	1 956,50	2 766,40	453,30	348,90	1 981,60	2 783,80	435,60	347,90	1 956,70	2 740,20	430,20	334,20	1 958,90	2 723,30
ADMINISTRATIVE																								
Médecine Sociale Santé																								
Médecine sociale sociale	114,60	84,90	2 034,00	2 233,50	116,80	85,70	2 090,20	2 292,70	116,80	81,60	2 090,20	2 288,60	113,10	80,30	2 040,00	2 233,40	1,00	80,00	1 522,10	1 603,10	2,00	77,20	1 620,40	1 699,60
CULTURELLE	139,33	119,50	658,17	917,00	138,43	123,00	687,07	948,50	138,13	120,10	713,17	971,40	135,63	116,90	726,17	978,70	131,93	113,80	742,87	988,60	129,53	111,80	736,77	978,10
ANIMATION		154,30	240,40	394,70		153,30	231,80	385,10		152,70	226,00	378,70		145,70	345,57	491,27		143,00	318,73	461,73		139,90	308,13	448,03
SECURITE		34,00	285,30	319,30		33,00	277,20	310,20		33,00	386,00	419,00		33,00	377,80	410,80	1,00	30,00	391,80	422,80	9,00	21,00	392,60	422,60
SPORTIVE	5,00	92,10	8,80	105,90	6,00	83,40	8,80	98,20	5,00	84,40	8,00	97,40		6,00	77,40	7,00	90,40	4,00	77,40	5,80	87,20	3,00	69,90	5,80
AUTRES																								
TOTAL	951,53	1 083,20	8 924,37	10 959,10	976,53	1 089,50	8 979,57	11 045,60	997,23	1 103,00	9 101,87	11 202,10	978,13	1 087,80	9 156,84	11 222,77	944,63	1 070,40	9 010,10	11 025,13	947,93	1 025,00	9 126,70	11 099,63

EQTP agents non titulaires	2012				2013				2014				2015				2016				2017			
	A	B	C	Total	A	B	C	Total	A	B	C	Total	A	B	C	Total	A	B	C	Total	A	B	C	Total
tous budgets	34,50	55,80	152,27	242,57	38,50	59,60	197,14	295,24	27,50	39,00	155,90	222,40	24,90	28,00	100,00	152,90	24,60	37,00	159,00	220,60	25,90	39,00	231,70	296,60
TECHNIQUES	44,00	10,00	24,00	78,00	48,90	12,00	20,00	80,90	28,00	7,00	12,00	47,00	37,00	2,80	12,00	51,80	52,60	11,80	14,98	79,38	62,60	10,00	22,98	95,58
ADMINISTRATIVE																								
Médecine Sociale Santé																								
Médecine sociale sociale	3,00	1,00	21,00	25,00	6,00	1,00	10,00	17,00	6,80	1,00	13,00	20,80	4,00	1,00	33,80	38,80			46,00	46,00			11,00	
CULTURELLE	12,31	10,50	43,00	65,81	13,31	10,00	27,00	50,31	12,31	16,80	5,00	34,11	8,00	16,09	3,00	27,09	86,00	44,39	3,00	133,39	79,00	44,59	123,59	
ANIMATION		2,80	3,00	5,80		2,80	5,00	7,80		1,80	108,29	110,09		1,00	3,00	4,00			1,00	1,00			2,00	2,00
SECURITE																								
SPORTIVE		5,00		5,00		7,00		7,00		8,71		8,71		10,00		10,00			17,00		20,00		20,00	
AUTRES	12,57			12,57	12,57			12,57	8,57		8,57		8,00			8,00								
TOTAL	106,38	85,10	243,27	434,75	119,28	92,40	259,14	470,82	83,18	74,31	294,19	451,68	81,90	58,89	151,80	292,59	176,50	110,19	256,98	543,67	178,50	113,59	270,68	562,77

EQTP agents titulaires	2012				2013				2014				2015				2016				2017			
	A	B	C	Total																				
tous budgets	291,30	315,50	3 825,87	4 432,67	304,90	328,70	3 873,44	4 507,04	306,90	318,20	3 877,90	4 503,00	295,00	313,60	3 778,70	4 387,30	294,50	315,30	3 708,80	4 318,60	290,60	310,00	3 773,20	4 373,80
Personnels "techniques"																								
TOTAL	291,30	315,50	3 825,87	4 432,67	304,90	328,70	3 873,44	4 507,04	306,90	318,20	3 877,90	4 503,00	295,00	313,60	3 778,70	4 387,30	294,50	315,30	3 708,80	4 318,60	290,60	310,00	3 773,20	4 373,80

Synthèse :

**Evolution personnels techniques sur période 2012-2017**

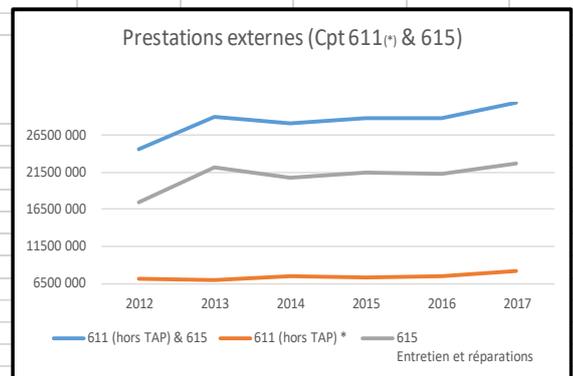
Global	-1%
A	0%
B	-2%
C	-1%

Annexe n° 13 : Evolution des prestations externes

			(en €)
	611 (hors TAP) & 615	611 (hors TAP) *	615 Entretien et réparations
2012	24 683 236	7 149 126	17 534 110
2013	29 040 300	6 883 618	22 156 682
2014	28 145 398	7 391 027	20 754 371
2015	28 936 392	7 383 301	21 553 092
2016	28 790 496	7 458 763	21 331 733
2017	30 968 748	8 194 484	22 774 264
Evolution période (en %)	+ 25 %	+ 15 %	+30 %

Source : balance tous comptes/budgets 2012 à 2017

(\*) Extrait 611 sous fonction 20



	6152 Ent/Rép biens immobiliers	6155 Ent/Rép biens mobiliers	6156 Maintenance	(en €)
2012	8 671 761,18	1 334 177,42	7 528 171,42	
2013	11 914 434,33	1 533 007,40	8 709 239,81	
2014	11 795 232,47	1 461 239,82	7 497 898,75	
2015	12 032 887,08	1 494 598,64	8 025 605,86	
2016	11 172 414,84	1 780 161,25	8 379 157,16	
2017	12 008 282,69	1 757 777,70	9 008 203,92	

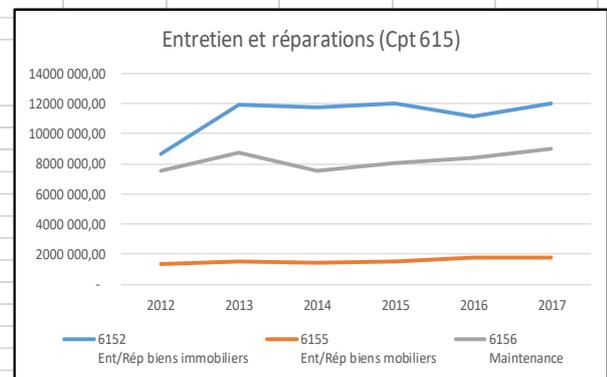
Source : balance tous comptes/budgets 2012 à 2017

Evolution période

38%

32%

20%



**Annexe n° 14 : Les Heures Supplémentaires**

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUIVI PAR DELEGATIONS DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES PAYÉES (hors élections)			DE JANVIER A DECEMBRE 2018	
LIBELLE DÉLÉGATIONS / DIRECTIONS	2017		2018	
	MONTANT	NB D'HEURES	MONTANT	NB D'HEURES
<b>17001 MAIRIES D'ARRONDISSEMENTS</b>	<b>171 855,45</b>	<b>11 332,00</b>	<b>147 012,05</b>	<b>9 452,17</b>
MAIRIE DES ARRONDISSEMENTS 1 ET 7	25 050,62	1 575,00	21 560,70	1 377,50
MAIRIE DES ARRONDISSEMENTS 2 ET 3	24 457,16	1 533,50	22 832,20	1 389,00
MAIRIE DES ARRONDISSEMENTS 4 ET 5	23 092,38	1 605,00	12 768,98	825,50
MAIRIE DES ARRONDISSEMENTS 6 ET 8	28 704,51	2 028,00	30 137,23	2 065,50
MAIRIE DES ARRONDISSEMENTS 9 ET 10	11 943,26	868,00	9 722,65	707,75
MAIRIE DES ARRONDISSEMENTS 11 ET 12	29 384,90	1 771,00	20 714,61	1 226,00
MAIRIE DES ARRONDISSEMENTS 13 ET 14	7 627,24	553,50	10 552,10	703,00
MAIRIE DES ARRONDISSEMENTS 15 ET 16	21 595,38	1 398,00	18 723,58	1 157,92
<b>10001 DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES</b>	<b>952 767,42</b>	<b>43 162,52</b>	<b>510 140,43</b>	<b>27 168,63</b>
MAISON DE L'ARTISANAT	1 940,17	121,24	1 022,69	62,00
DIRECTION DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL	23 932,43	1 450,00	4 860,67	298,17
SERVICE ASSEMBLÉES ET COMMISSIONS	163 154,82	11 051,18	106 542,97	7 080,10
DIRECTION GÉNÉRALE ADJOINTE DES SERVICES	189 724,81	9 126,25	116 551,64	6 254,75
INSPECTION GÉNÉRALE DES SERVICES			1 264,85	81,00
DIRECTION ÉVALUATION POLITIQUE PUBLIQUE/GESTION EXTERNALISÉE	3 380,76	236,00	4 358,67	306,00
DIRECTION DE L'ACTION CULTURELLE	121 167,35	5 505,85	77 424,43	3 770,61
OPÉRA	449 467,08	15 672,00	198 114,51	9 316,00
<b>19001 DIRECTION GÉNÉRALE ADJOINTE DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS</b>	<b>21 621,50</b>	<b>1 333,00</b>	<b>19 691,67</b>	<b>1 192,50</b>
<b>20001 DÉLÉGATION GÉNÉRALE ÉDUCATION ENFANCE SOCIAL</b>	<b>170 289,90</b>	<b>11 455,95</b>	<b>53 325,84</b>	<b>3 598,00</b>
DIRECTION DES RESSOURCES PARTAGÉES DGEES	3 579,56	270,75	1 860,97	137,00
DIRECTION DE L'ÉDUCATION ET DE LA JEUNESSE	122 433,01	8 624,95	35 123,31	2 448,75
DIRECTION DE LA PETITE ENFANCE	17 054,87	1 310,00	6 371,91	433,75
DIRECTION DE L'ACTION SOCIALE ET DE L'ANIMATION	27 222,46	1 250,25	9 969,65	578,50
<b>40001 DÉLÉGATION GÉNÉRALE VILLE DURABLE EXPANSION</b>	<b>498 609,93</b>	<b>27 094,88</b>	<b>340 901,90</b>	<b>17 745,78</b>
DÉLÉGATION GÉNÉRALE VILLE DURABLE EXPANSION	15 230,09	851,00	11 727,45	735,75
DIRECTION DES RESSOURCES PARTAGÉES DGVDE	2 808,90	211,00	1 546,98	93,00
DIRECTION DE L'ACCUEIL ET DE LA VIE CITOYENNE	26 715,40	1 786,00	14 126,44	861,57
DIRECTION DES ÉLECTIONS	27 975,20	1 828,34	9 133,00	575,92
DIRECTION DES OPERATIONS FUNERAIRES	115 296,91	5 614,00	76 598,22	3 494,84
DIRECTION PROJETS ÉCONOMIQUES	5 543,30	338,16	2 478,10	144,00
DIRECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET CADRE DE VIE	44 607,77	2 186,75	679,86	30,92
DIRECTION DES PARCS ET JARDINS	14 299,65	621,00	47 955,06	2 262,50
DIRECTION DE LA GESTION URBAINE DE PROXIMITÉ	218 633,85	12 191,38	142 580,40	7 707,03
DIRECTION DE L'ESPACE PUBLIC	10 669,37	622,00	14 805,22	879,58
DIRECTION DE LA MER	16 829,49	845,25	19 271,17	960,67
<b>50001 DÉLÉGATION GÉNÉRALE ARCHITECTURE ET VALORISATION DES ÉQUIPEMENTS</b>	<b>523 771,33</b>	<b>23 317,94</b>	<b>342 684,95</b>	<b>15 482,95</b>
DÉLÉGATION GÉNÉRALE ARCHITECTURE ET VALORISATION DES ÉQUIPEMENTS	2 461,21	181,00	1 837,50	130,00
DIRECTION DES RESSOURCES PARTAGÉES DGAVE	80,20	6,00	0,00	0,00
DIRECTION DES SPORTS	158 687,44	6 897,25	138 689,71	6 051,00
DIRECTION DES RÉGIES	350 492,57	15 431,00	195 346,14	8 905,18
DIRECTION EXPERTISE TECHNIQUE	358,88	24,00	0,00	0,00
DIRECTION ÉTUDES ET GRANDS PROJETS DE CONSTRUCTION	10 009,54	694,00	4 187,12	289,00
DIRECTION TERRITORIALE DES BATIMENTS NORD	1 465,60	70,92	437,38	13,45
DIRECTION TERRITORIALE DES BATIMENTS SUD	215,89	13,77	2 187,10	94,32
<b>60001 DIRECTION GÉNÉRALE ADJOINTE DES FINANCES ET MOYENS GÉNÉRAUX</b>	<b>590 034,81</b>	<b>31 070,50</b>	<b>375 283,00</b>	<b>19 464,53</b>
DIRECTION GÉNÉRALE ADJOINTE DES FINANCES ET MOYENS GÉNÉRAUX	9 535,72	677,00	8 653,60	561,30
DIRECTION DES RESSOURCES PARTAGÉES DGAAPM			7 448,27	517,15
DIRECTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE	8 173,35	537,00	5 339,46	343,00
DIRECTION DU BUDGET	55 424,81	3 745,75	7 636,77	502,00
DIRECTION DE LA DETTE			4 788,78	323,15
DIRECTION DE LA COMPTABILITE			16 115,29	1 077,50
DIRECTION DE LA FISCALITE LOCALE ET DU RECENSEMENT			3 383,86	198,25
DIRECTION DE LA LOGISTIQUE	58 658,55	3 541,50	2 997,00	196,00
DIRECTION DU PARC AUTOMOBILE	458 242,38	22 569,25	285 169,37	13 809,68
DIRECTION ACHATS DISTRIBUTION			19 796,40	1 106,00
DIRECTION DE L'ENTRETIEN			13 954,20	830,50
<b>63001 DIRECTION GÉNÉRALE ADJOINTE NUMÉRIQUE ET SYSTÈME D'INFORMATION</b>	<b>39 231,99</b>	<b>2 438,03</b>	<b>22 340,35</b>	<b>1 386,48</b>
<b>65001 DIRECTION GÉNÉRALE ADJOINTE DES RESSOURCES HUMAINES</b>	<b>69 398,08</b>	<b>4 839,08</b>	<b>44 922,88</b>	<b>3 050,82</b>
<b>70001 DIRECTION GÉNÉRALE ADJOINTE DE L'ATTRACTIVITÉ ET PROMOTION DE MARSEILLE</b>	<b>318 675,04</b>	<b>16 721,42</b>	<b>241 385,41</b>	<b>12 818,92</b>
DIRECTION GÉNÉRALE ADJOINTE ATTRACTIVITÉ ET PROMOTION DE MARSEILLE	25 975,23	1 639,00	26 835,49	1 750,25
DIRECTION DES RESSOURCES PARTAGÉES DGAAPM	180,45	15,00	1 936,16	142,50
DIRECTION DES GRANDS ÉVÉNEMENTS DU MARKETING	18 911,04	1 337,92	16 127,90	1 126,25
DIRECTION DE L'INFORMATION DIGITALE ET EDITORIALE	35 491,67	2 490,50	24 734,41	1 642,42
DIRECTION DE LA COMMUNICATION ET DE L'IMAGE	55 981,31	3 522,00	32 390,58	2 041,00
DIRECTION DES RELATIONS INTERNATIONALES ET EUROPÉENNES	16 811,59	1 103,00	13 263,13	849,50
DIRECTION PHARO BARGEMON	53 295,15	2 299,50	43 225,01	1 890,50
DIRECTION DU PALAIS DES SPORTS	56 634,98	2 103,50	37 336,03	1 580,50
DIRECTION DU DOME	55 393,62	2 211,00	45 536,70	1 796,00
<b>80001 DÉLÉGATION GÉNÉRALE URBANISME AMÉNAGEMENT ET HABITAT</b>	<b>11 132,63</b>	<b>750,50</b>	<b>6 719,60</b>	<b>446,00</b>
DÉLÉGATION GÉNÉRALE URBANISME AMÉNAGEMENT ET HABITAT	3 291,88	247,50	660,00	56,50
DIRECTION DES RESSOURCES PARTAGÉES DGAUH			1 030,30	74,00
DIRECTION DE L'AMÉNAGEMENT ET DE L'HABITAT	5 850,50	356,00	3 297,29	191,50
DIRECTION DES GRANDS PROJETS DGAUH	272,84	20,00	0,00	0,00
DIRECTION DE LA STRATÉGIE FONCIÈRE ET DE PATRIMOINE	1 717,41	127,00	1 732,01	124,00
<b>90001 DÉLÉGATION GÉNÉRALE A LA SÉCURITÉ</b>	<b>555 539,05</b>	<b>24 153,08</b>	<b>403 138,66</b>	<b>16 623,30</b>
<b>66001 HORS EFFECTIFS ET EFFECTIFS EXTÉRIEURS</b>	<b>42 767,20</b>	<b>2 715,32</b>	<b>26 166,39</b>	<b>1 592,00</b>
EFFECTIFS EXTÉRIEURS	42 767,20	2 715,32	26 166,39	1 592,00
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>3 965 694,33</b>	<b>200 384,22</b>	<b>2 533 713,13</b>	<b>130 022,08</b>

**Annexe n° 15 : Vacances horaires 2017, par mois et service d'affectation (données paie 2017)**

Étiquettes de lignes	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	Total général	
PERSONNEL DES ECOLES							17,5						17,50	
CIMETIERES COMMUNAUX								20					20,00	
SERVICE MANIFESTATIONS PROTOCOLAIRES ET SPORTIVES					12		33						45,00	
Opera Personnel du Spectacle										21	35	24	80,00	
SERVICE DE L'ENTRETIEN								160					160,00	
SERVICE ANIMATIONS SPORTIVES								150		11			161,00	
Patrouille Maritime							150	165	165	165			645,00	
Base Nautique de Corbieres					149	133	147	140	147	42			758,00	
ODEON								227			40	393	352	1 012,00
PISCINES	9										164	902	154	1 229,00
SERVICE DES MUSEES						579,5	547,5	325,5	258,5	577,5	568	673	3 529,50	
SERVICE DES BIBLIOTHEQUES					498	487	417	683	914	363,5	252	198	3 812,50	
OPERA							2085	154	150	643	1486	921	5 439,00	
Personnel non Permanent Activités Nautiques					845	259	512	2786	2990	538	623	333	8 886,00	
MAIRIE DES ARRONDISSEMENTS 2 ET 3	220	214	416	364,5	537	662	1376	1817	1274	535	1014	506	8 935,50	
MAIRIE DES ARRONDISSEMENTS 4 ET 5	687,5	861	911	872,5	875	787	1196	1180	513,5	564,5	910	727	10 085,00	
Personnel non Permanent Piscines						1572	1530	4759	4351,5	2309	908		15 429,50	
MAIRIE DES ARRONDISSEMENTS 6 ET 8	1289,5	368,5	862,5	836	1004	783	1793,5	3052	2388	917	1411	1049,5	15 754,50	
ASIC Secteur A	1303,5	2088,5	995,5	1862,5	1443	1485	1010,5	162,5	691,5	1461	1780,5	1705,5	15 989,50	
ASIC Secteur B	2918,5	4045,5	1329,5	2029	1023	1338,5	1295,5	309,5	84	1503,5	1453,5	1807	19 137,00	
ASIC Secteur D	2336	4036,5	1030,5	2364,5	1256	1769	1322,5	34	663,5	1672,5	1747	1689,5	19 921,50	
MAIRIE DES ARRONDISSEMENTS 15 ET 16	1333	1265	2121	1399	1905	1140	1363,5	2879,5	2062	1104	1883	1642,5	20 097,50	
MAIRIE DES ARRONDISSEMENTS 11 ET 12	581,5	1345	1241	1316,5	2061	1612,5	3915,5	4085,5	2510	1513	2372,5	2032,5	24 586,50	
ASIC Secteur C	2929	4406,5	1913	3810,5	2485,5	2815	2168,5	430,5	847	2513,5	2400,5	2534,5	29 254,00	
PERSONNES HANDICAPEES	2271	4072,5	2217,5	4073,5	2289,5	3541	3871,5	794	152	1991,5	2532	3231	31 037,00	
MAIRIE DES ARRONDISSEMENTS 13 ET 14	2559,5	1872	3730	1551,5	3800	2222	2881,5	6927,5	3999	1785	3533	2503,5	37 364,50	
MAIRIE DES ARRONDISSEMENTS 1 ET 7	3019,99	3466,51	2561	4019	3913,5	3399	5241,5	4369	2657	2706	3370,5	3249,5	41 972,50	
MAIRIE DES ARRONDISSEMENTS 9 ET 10	2188,5	2508,5	3642,5	2888,5	4106,5	2978	3168,81	5947,5	5984	2710,5	4414,5	3490,5	44 028,31	
Personnel non Permanent Dispositif Plages						648	16777	18111	18427	1858			55 821,00	
ANIMATEURS JEUNESSE	4908,5	7675,5	4541	8157	4967,5	7219,5	4848,5	1543	1845	7297,32	5965,25	7130	66 098,07	
<b>Total général</b>	<b>28554,99</b>	<b>38225,51</b>	<b>27512</b>	<b>35544,5</b>	<b>33170,5</b>	<b>35430</b>	<b>57896,31</b>	<b>60985</b>	<b>53073,5</b>	<b>35006,32</b>	<b>39954,25</b>	<b>35953,5</b>	<b>481 306,38</b>	



Chambre régionale  
des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur



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

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

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

17 rue de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

[pacagrefe@crtc.ccomptes.fr](mailto:pacagrefe@crtc.ccomptes.fr)

[www.ccomptes.fr/crc-provence-alpes-cote-dazur](http://www.ccomptes.fr/crc-provence-alpes-cote-dazur)



Marseille, le **24 SEP. 2019**

**LE PRESIDENT**

**Dossier suivi par :** Bertrand MARQUES, greffier  
04 91 76 72 42  
[pacagrefe@crtc.ccomptes.fr](mailto:pacagrefe@crtc.ccomptes.fr)

**Réf. :** GREFFE/BM/BBA/n° *1672*

**Objet :** rapport d'observations définitives

**P.J. :** 1 rapport d'observations définitives

à

**Monsieur Jean-Claude GAUDIN**  
Sénateur-Maire de Marseille  
Hôtel de ville  
3 quai du port  
13001 MARSEILLE

**Remise en main propre**

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune de Marseille « gestion des dépenses de personnel » pour les exercices 2012 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

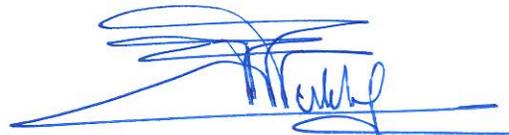
En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes* ».

Il retient ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9* ».

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



**Nacer MEDDAH**